

# Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning

Citation for published version (APA):

Peeters, M. G. W. M., Boeve, M. N., Poortinga, M., & Uylenburg, R. (2009). *Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning*. Structurele Evaluatie Milieuwetgeving. STEM publicatie No. 2008/3

## Document status and date:

Published: 01/01/2009

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## **AMBTSHALVE WIJZIGING VAN DE MILIEUVERGUNNING**

HET RICHTLIJNVOORSTEL INDUSTRIËLE  
EMISSIONS EN DE ACTUALISATIE VAN  
MILIEUVERGUNNINGEN

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. mr. M.N. Boeve

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Mw. mr. drs. M.A. Poortinga

Mw. prof. mr. R. Uylenburg

STEM publicatie 2008/3

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

Maart 2009

110643/CE9/017/000360



## STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2010, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU gezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid
- 2006/3: Bodembescherming via ruimtelijke ordening, milieu- en waterspoor
- 2006/4: Evaluatie Kernenergiewet
- 2006/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 3: buitenlandse inspiratie voor besluitvorming in Nederland
- 2007/1: Het beoordelingskader van de IPPC Richtlijn; implementatie, interpretatie en toepassing
- 2007/2: Evaluatie Wet handavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer
- 2007/3: Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor
- 2007/4: Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels

- 2007/5: De burger als consument van het milieu; een vergelijking naar alternatieve mogelijkheden ter versterking van de handhaving van het milieurecht
- 2008/1: Evaluatie 'De verwerking verantwoord'
- 2008/2: De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht

Verdere informatie is te vinden op [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl). Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>   | <b>7</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>  | <b>9</b>  |
| 1.1 Doel  | 9         |
| 1.2 Achtergrond: knelpunten huidig kader  | 9         |
| 1.3 Centrale onderzoeksvraag  | 11        |
| <b>2 Richtlijnvoorstel industriële emissies</b>   | <b>13</b> |
| 2.1 Inleiding   | 13        |
| 2.2 Art. 22 Richtlijnvoorstel: actualisering van vergunningen                                     | 13        |
| 2.3 Beschouwing van art. 22 op hoofdlijnen  | 15        |
| 2.4 Beschouwing van art. 22 in detail   | 15        |
| 2.4.1 Toetsing en bijstelling gekoppeld aan naleving van de richtlijn                             | 15        |
| 2.4.2 Verantwoordelijkheid van bevoegd gezag en exploitant  | 16        |
| 2.4.3 Actualisering in relatie tot BREF's   | 17        |
| 2.4.4 Nieuw of bijgesteld BREF ook relevant in uitzonderingssituaties                             | 18        |
| 2.4.5 Inzichtelijk maken van toetsing   | 19        |
| 2.4.6 Art. 22, lid 4, sub a   | 21        |
| 2.5 Bepalingen over monitoring en inspectie   | 21        |
| 2.5.1 Monitoring  | 22        |
| 2.5.2 Inspectie   | 22        |
| 2.5.3 Overige bepalingen inzake verkrijging van informatie  | 23        |
| 2.6 Participatie en toegang tot de rechter  | 24        |
| 2.7 Afronding   | 25        |
| <b>3 Casestudy: ambtshalve wijziging van lozingsvergunningen</b>                                  | <b>27</b> |
| 3.1 Inleiding   | 27        |
| 3.2 Europeesrechtelijk kader voor de lozingsvergunning  | 27        |
| 3.2.1 Actualiseringplicht in richtlijn 2006/11/EG en dochterrichtlijnen                           | 28        |
| 3.2.2 Actualiseringplicht in de Kaderrichtlijn Water  | 29        |
| 3.3 Nationaalrechtelijk kader   | 30        |
| 3.3.1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren  | 30        |
| 3.3.2 Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen  | 31        |
| 3.3.3 Actualisering van Wvo-vergunningen op grond van de IPPC-Richtlijn                           | 33        |
| 3.3.4 Wvo-vergunningen en het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen in de praktijk | 33        |
| 3.4 Afronding   | 35        |
| <b>4 Implementatie in Nederland</b>   | <b>37</b> |
| 4.1 Inleiding   | 37        |
| 4.2 Plicht tot bezien en wijzigen van de vergunning op basis van art. 8.22 Wm                     | 38        |
| 4.2.1 Algemene opmerkingen  | 38        |
| 4.2.2 Begrippen   | 40        |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 4.2.3      | Beperkt toepassingsbereik art. 8.22 Wm   | 40        |
| 4.2.4      | Nadere uitwerking bezien van vergunningen (concrete situaties)                                   | 41        |
| 4.2.5      | Expliciete koppeling actualisering aan BREF-documenten en<br>actualiseringstermijn van vier jaar | 44        |
| <b>4.3</b> | <b>Ambtshalve wijziging van de vergunning op basis van art. 8.23 Wm</b>                          | <b>48</b> |
| 4.3.1      | Algemene opmerkingen   | 48        |
| 4.3.2      | Verlaten grondslag van de aanvraag   | 49        |
| <b>4.4</b> | <b>Informatieverplichtingen in en op grond van de Wet milieubeheer</b>                           | <b>54</b> |
| 4.4.1      | Algemene opmerkingen   | 54        |
| 4.4.2      | Verslaglegging gekoppeld aan de Wm-vergunning  | 55        |
| 4.4.3      | Verslaglegging niet gekoppeld aan de Wm-vergunning   | 57        |
| 4.4.4      | Afronding  | 59        |
| <b>4.5</b> | <b>Bevindingen</b>   | <b>59</b> |
| <b>5</b>   | <b>Afronding</b>   | <b>63</b> |

## Colofon

## Samenvatting

De Wet milieubeheer voorziet in een regeling voor de actualisering van de milieuvergunning op initiatief van de overheid. Het betreft de artikelen 8.22 Wm (de actualiseringplicht) en 8.23 Wm (ambtshalve wijziging). Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de eventuele verandering van deze bepalingen teneinde de verantwoordelijkheid tot actualisering van de milieuvergunning in verdergaande mate bij de vergunninghouder neer te leggen. De mogelijke redactie van de bepalingen is gezien in het licht van het richtlijnvoorstel industriële emissies, waarin een zwaardere verantwoordelijkheid lijkt te worden neergelegd bij de vergunninghouder waar het gaat om de actualisering van de vergunning. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

‘op welke wijze kan een aanpassing van de wettelijke bepalingen tot ambtshalve wijzigen van de vergunning leiden tot een verbetering in die zin dat de actualiteit van de milieuvergunningen, gericht op de bescherming van het milieu, beter kan worden gegarandeerd?’

Ter beantwoording van deze vraag is het onderzoek in drie delen uitgevoerd:

1. Een analyse van het richtlijnvoorstel industriële emissies toespitst op het actualiseren van een vergunning en de daaruit voortvloeiende implementatieverplichting.
2. Een verkennend empirisch deel waarbij nader praktijkinzicht is gezocht aan de hand van de Wvo-vergunningenpraktijk inzake het vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen.
3. Een analyse hoe de onder (1) genoemde wijzigingen passen binnen het huidige nationale wettelijke kader voor de ambtshalve herziening van milieuvergunningen en welke juridische beperkingen mogelijk zouden kunnen optreden bij de uitvoering van de bevoegdheden tot ambtshalve wijziging.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn de volgende:

### ***Analyse richtlijnvoorstel industriële emissies***

Anders dan in de huidige IPPC-richtlijn wordt in het richtlijnvoorstel industriële emissies de toetsing en bijstelling van vergunningen gekoppeld aan nieuwe of bijgestelde BREF-documenten.

Binnen vier jaar na bekendmaking van de BREF moeten vergunningen worden getoetst en bijgesteld, waarbij in dit rapport in afwijking van de letterlijke Nederlandse tekst van het richtlijnvoorstel wordt uitgegaan van een gehoudenheid tot toetsing, en bijstelling indien dat nodig zou zijn. Daarnaast is er een expliciete koppeling met het voldoen aan milieukwaliteitsnormen. Deze koppeling is in de IPPC-richtlijn slechts indirect. Nieuw is ook de grotere rol voor de exploitant; deze dient op verzoek alle gegevens die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn te overleggen. Bovendien moet de exploitant een verslag indienen over de naleving van de vergunning. Afhankelijk van de inhoud van dit verslag – alleen naleving van de vergunningvoorwaarden of



ook een vergelijking met de beste beschikbare technieken – is dit verslag meer of minder van belang voor de toetsing en eventuele bijstelling van milieuvergunningen.

### ***Casestudy ambtshalve wijziging van lozingsvergunningen***

In de casestudy is ingegaan op enkele ervaringen met de ambtshalve wijziging van lozingsvergunningen. Uit dit verkennende onderzoek is gebleken dat ambtshalve wijziging naar aanleiding van het toetsen zoals bedoeld in het Besluit vierjaarlijks herzien van lozingsvergunningen zeer weinig voorkomt. Het bevoegd gezag lijkt een voorkeur te hebben voor de optie om ambtshalve wijziging te voorkomen door overleg te voeren met het bedrijf en het bedrijf er toe te bewegen een wijzigingsaanvraag in te dienen.

### ***Implementatie in Nederland***

In dit deel van het onderzoek is onderzocht in hoeverre de wijzigingen van het richtlijnvoorstel industriële emissies inzake het toetsen en actualiseren van milieuvergunningen passen binnen het huidige nationale kader en welke juridische knelpunten zouden kunnen optreden. De geconstateerde juridische knelpunten betreffen onder meer de gehanteerde terminologie in art. 8.22 en 8.23 Wm; het beperkte toepassingsbereik van art. 8.22 Wm; het niet overeenkomen van de criteria in art. 8a.1 Ivb met art. 22 vierde lid richtlijnvoorstel en het ontbreken van een expliciete verwijzing naar nieuwe of bijgestelde BREF-documenten. Ook ontbreekt in de Wm een actualiseringstermijn, terwijl in het richtlijnvoorstel een termijn van vier jaar na het bekendmaken van een nieuw of bijgesteld BREF-document is opgenomen. Een belangrijke beperking in de toepassing van art. 8.22 Wm en art. 8.23 Wm betreft voorts de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake het verlaten van de grondslag van de aanvraag. Mede in het licht van art. 22 richtlijnvoorstel is het de vraag of het bevoegd gezag niet meer ruimte zou moeten krijgen om af te wijken van de grondslag van de aanvraag.

In het rapport zijn oplossingsrichtingen aangedragen. De belangrijkste nieuwe instrumenten zouden zijn (1) het vormgeven van een actualiseringsbesluit en (2) het creëren van de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om bij een benodigde ambtshalve wijziging de grondslag van de aanvraag te verlaten om de vergunning in overeenstemming te brengen met de vereisten zoals aangegeven in de richtlijn industriële emissies. In het rapport is deze oplossingsrichting nader uitgewerkt, waarbij een belangrijk punt is dat de exploitant eerst de mogelijkheid krijgt om een aanvraag tot wijziging in te dienen.

De Wm zal ook moeten worden aangepast aan de eis van art. 22 tweede lid richtlijnvoorstel inhoudende dat de exploitant op verzoek van het bevoegd gezag alle gegevens overlegt die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn. Dit zou ook betrekking hebben op het rapporteren over eventuele toepasbare technieken die nog niet in een BREF-document zijn vastgelegd. Ook kan worden gedacht aan het opnemen in de Wm van een informatieverplichting voor de vergunninghouder op het moment dat er een nieuwe of geactualiseerde BREF wordt bekendgemaakt. Dit vergt een inhoudelijke wijziging van de Wm. Uiteraard zal hier een redelijke termijn moeten worden gekozen.

## HOOFDSTUK

## 1 Inleiding

**1.1****DOEL**

Dit onderzoek verkent de mogelijkheid tot verandering van de in de Wet milieubeheer neergelegde bepalingen tot ambtshalve wijziging van de vergunning die verleend is in het kader van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer. In het bijzonder wordt daarbij nagegaan of er mogelijkheden zijn om het initiatief tot actualisering van de milieuvergunning minder bij de overheid en dus in verdergaande mate bij de bedrijven neer te leggen. Een en ander wordt gezien in het licht van het richtlijnvoorstel industriële emissies, waarin de actualiseringsplicht van de vergunning in geval van nieuwe beste beschikbare technieken wordt vormgegeven. Dit onderzoek concentreert zich dus specifiek op de vraag hoe deze bepalingen vertaald zouden kunnen worden in de Wet milieubeheer. Het onderzoek heeft een beperkte omvang en richt zich op de meest belangrijke elementen. In het rapport zal worden aangegeven welke onderwerpen eventueel nader onderzoek behoeven.

**1.2****ACHTERGROND: KNELPUNTEN HUIDIG KADER**

Het onderzoek betreft de vergunningplicht voor inrichtingen met een “gpbv-installatie” dan wel voor bij AMvB aangewezen categorieën van inrichtingen.<sup>1</sup> De bepalingen die een bevoegdheid geven tot het door de overheid ambtshalve aanpassen van de vergunning zijn neergelegd in afdeling 8.1.2 van de Wet milieubeheer. Daarnaast is voor de procedure van de besluitvorming over een aanpassing van de vergunning de Algemene wet bestuursrecht relevant, in het bijzonder afdeling 3.4.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zie art. artikel 8.1 Wet milieubeheer.

<sup>2</sup> Artikel 8.6 dat bepaalt dat op de beschikking op de aanvraag om een vergunning afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is wordt in diverse artikelen in afdeling 8.1.2 van overeenkomstige toepassing verklaart, zoals in art. 8.22 vierde lid Wm.

Het systeem van de Wet milieubeheer gaat ervan uit dat het bedrijf in principe initiatiefnemer is voor het eventueel aanpassen van de vergunning, bijvoorbeeld in het geval van een uitbreiding. De overheid kan in specifieke omstandigheden echter initiatief nemen tot een aanpassing van de vergunning. Hiervoor zijn twee bepalingen relevant:

1. Artikel 8.22: actualiseringsplicht

Dit artikel bepaalt dat het bevoegd gezag regelmatig de vergunningen moet beoordelen op toereikendheid gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Hieruit volgt dat het bevoegd gezag de vergunning moet aanpassen voor zover blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.

2. Artikel 8.23: wijzigingsbevoegdheid

In tegenstelling tot art. 8.22, geeft artikel 8.23 een mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een vergunning aan te passen, voorzover dat nodig is in het belang van de bescherming van het milieu.

Het gebruikmaken van bovengenoemde bevoegdheden legt een belangrijke last bij de overheid. Indien er verbeterde technieken zijn, of indien de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu daartoe aanleiding geven, is het bevoegd gezag in principe verplicht om tot een ambtshalve wijziging over te gaan (art. 8.22 Wm). Daarnaast geeft artikel 8.23 Wm een ruim criterium, te weten het belang van de bescherming van het milieu, voor een eventueel ingrijpen door de overheid in de vorm van een aanpassing van de verleende vergunning. Uiteraard kan de uitoefening van deze twee bevoegdheden niet zonder inachtneming van juridische randvoorwaarden die de positie van het bedrijf beogen te beschermen. Deze randvoorwaarden zijn geformuleerd in het wettelijk kader van de Wm en de Awb en vloeien voort uit de rechtspraak. Een belangrijke door de rechter gevormde eis is dat het bevoegd gezag niet buiten de grondslag van de aanvraag mag gaan. Deze jurisprudentie is ontstaan in het kader van de besluitvorming op aanvraag van een vergunning, maar kan in analogie ook worden toegepast op het ambtshalve wijzigen van een vergunning.

Bovendien is ook artikel 1 EP EVRM relevant, aangezien het aanpassen van een vergunning wordt gezien als de regulering van eigendom. Naast deze randvoorwaarden is het Europeesrechtelijk kader relevant, aangezien hoofdstuk 8 Wet milieubeheer uitvoering beoogt te geven aan verscheidene richtlijnen, in het bijzonder de IPPC richtlijn.<sup>3</sup> Met name uit artikel 13 van de IPPC richtlijn volgt dat het bevoegde gezag de vergunningsvoorwaarden geregeld moet toetsen en zo nodig bijstellen. Vanuit dit juridische kader, het Europese, zal niet zozeer een beperking voortvloeien voor de overheid om een vergunning aan te passen, maar

<sup>3</sup> Zie Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Gecodificeerde versie), Publicatieblad van de Europese Unie, L 24/8, 29.1.2008.

veel eer een gehoudenheid om een vergunning aan te passen zoals bedoeld in de specifieke Europese milieuriichtlijn.

Gelet op het gegeven juridische kader zal de overheid dus enerzijds de juridische randvoorwaarden voor de uitvoering van de bevoegdheid in het oog moeten houden, als anderzijds ook moeten voldoen aan hetgeen minimaal is vereist door de toepasselijke Europese wetgeving.

Inmiddels zijn uit een onderzoek naar de implementatie en afdwingbaarheid van NEC-plafonds de volgende belemmeringen gebleken<sup>4</sup>:

- niet duidelijk is of de overschrijding van een Nec plafond reden kan zijn voor een actualiseringsplicht. De wetgever lijkt niet aan emissieplafonds te hebben gedacht bij de formulering van art. 8.22 Wm (par. 4.2.1).
- meer algemeen is onduidelijk wanneer er sprake is van ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu voor de toepassing van de actualiseringsplicht. Jurisprudentie dienaangaande ontbreekt (par. 4.2.1).
- art. 8.22 spreekt slechts over “ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu”, waarbij een verband wordt gelegd met de ontwikkeling van de technische mogelijkheden van het milieu. Backes c.s. concluderen dat art. 8.22 een mogelijkheid, en zelfs verplichtingen tot aanpassing geeft indien de technische mogelijkheden wezenlijk zijn veranderd. Daarentegen spreekt 8.23 over “het belang van de bescherming van het milieu”, hetgeen een ruimer criterium is. In de praktijk wordt dan ook overwegend gebruik gemaakt van art. 8.23 Wm.
- Bij de toepassing van art. 8.23 wordt echter de jurisprudentie inzake het niet mogen verlaten van de grondslag van de aanvraag toegepast, waardoor een noodzakelijke wijziging van de vergunning vaak onmogelijk is (par. 4.2.2). Het intrekken van de vergunning is dan een laatste optie voor het bestuursorgaan.

### 1.3

#### CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

“op welke wijze kan een aanpassing van de wettelijke bepalingen tot ambtshalve wijzigen van de vergunning leiden tot een verbetering in die zin dat de actualiteit van de milieuvergunningen, gericht op de bescherming van het milieu, beter kan worden gegarandeerd?”

In het bijzonder wordt daarbij nagegaan of er mogelijkheden zijn om het initiatief tot actualisering van de milieuvergunning minder bij de overheid en dus in verdergaande mate bij de bedrijven neer te leggen. De mogelijke redactie van deze bepalingen wordt bezien in het licht van het richtlijnvoorstel industriële emissies, dat op 21 december 2007 door de Commissie is gepresenteerd. In dit richtlijnvoorstel lijkt inderdaad een zwaardere verantwoordelijkheid te worden gelegd bij de vergunninghouder waar het gaat om de actualisering van zijn vergunning. Bovendien zou het bevoegd gezag binnen vier jaar na een nieuw of

<sup>4</sup> Ch.W. Backes, M.A. Poortinga, m.m.v. S. Jansen, Implementatie en afdwingbaarheid NEC-plafonds, Universiteit Maastricht, onderzoeksrapport voor het Ministerie van VROM, 2008.

geactualiseerd BAT reference document (een BREF) alle vergunningen moeten beoordelen en actualiseren. Dit onderzoek concentreert zich specifiek op de vraag hoe deze bepalingen vertaald zouden kunnen worden in de Wet milieubeheer, en inventariseert welke juridische beperkingen mogelijk zouden optreden bij de uitvoering van deze bevoegdheden. In het bijzonder komt daarbij de problematiek van het “verlaten van de grondslag van de aanvraag” aan de orde, hetgeen een belangrijke beperking is voor het actualiseren van vergunningen. Bovendien wordt voorgesteld hoe via nieuwe wettelijke bepalingen met deze problematiek kan worden omgegaan.

Het onderzoek is als volgt opgezet:

1. Analyse van het richtlijnvoorstel industriële emissies toegespitst op het actualiseren van een vergunning en de daaruit voortvloeiende implementatieverplichting (hoofdstuk 2).
2. Een verkennend empirisch deel waarbij nader praktijkinzicht wordt gezocht aan de hand van de Wvo-vergunningenpraktijk inzake het vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen (hoofdstuk 3).
3. Analyse hoe de onder (1) genoemde wijzigingen passen binnen het huidige nationale wettelijke kader voor de ambtshalve herziening van milieuvergunningen (hoofdstuk 4).

Het onderzoek wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met een slotbeschouwing.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een bureaustudie. Voor deelvraag 2 zijn enkele interviews afgenomen. Voor dit qua omvang beperkte onderzoek is geen begeleidingscommissie ingesteld. Over de eindconcepten van de hoofdstukken is overleg gevoerd met het ministerie van VROM.

# HOOFDSTUK 2 Richtlijnvoorstel industriële emissies

## 2.1

### INLEIDING

Op 21 december 2007 is het voorstel voor de Richtlijn industriële emissies (verder ook: het richtlijnvoorstel) door de Europese Commissie gepresenteerd.<sup>5</sup> Door de nieuwe richtlijn wordt de IPPC-richtlijn<sup>6</sup> herzien en samengevoegd met zes sectorale richtlijnen<sup>7</sup>.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het Richtlijnvoorstel industriële emissies waarbij wordt nagegaan welke daarin opgenomen regels relevant zijn voor het actualiseren van een milieuvergunning. Eerst geven we het centrale artikel voor het actualiseren van vergunningen weer: dit betreft art. 22 van het richtlijnvoorstel, waarna een analyse volgt. In de slotparagraaf gaan we in op de vraag of het richtlijnvoorstel nieuwe mogelijkheden biedt om de actualiteit van milieuvergunningen te garanderen.

## 2.2

### ART. 22 RICHTLIJNVOORSTEL: ACTUALISERING VAN VERGUNNINGEN

In artikel 22 wordt de toetsing en bijstelling van de vergunningsvoorwaarden door de bevoegde autoriteit geregeld. Hieronder is weergegeven hoe art. 22 in het richtlijnvoorstel is geformuleerd.

<sup>5</sup> Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), herschikking, door de Commissie ingediend, COM (2007) 843 definitief.

<sup>6</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

<sup>7</sup> Richtlijn 78/176/EEG van de Raad van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide, Richtlijn 82/883/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende de voorschriften voor het toezicht op en de controle van de milieus die betrokken zijn bij lozingen van de titaandioxide-industrie, Richtlijn 92/112/EEG van de Raad van 15 december 1992 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisatie van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxide-industrie, Richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties (de "VOS/oplosmiddelenrichtlijn"), Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval en Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties.

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteit alle vergunningsvoorwaarden geregeld toetst en deze bijstelt als dat nodig is om de naleving van deze richtlijn te garanderen.
2. Op verzoek van de bevoegde autoriteit legt de exploitant alle gegevens over die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn.  
Bij de toetsing van de vergunningsvoorwaarden maakt de bevoegde autoriteit gebruik van eventuele bij de monitoring of bij inspecties verkregen gegevens.
3. Als de Commissie een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument aanneemt, zien de lidstaten erop toe dat de bevoegde autoriteit, voor zover nodig, binnen vier jaar na de bekendmaking daarvan de vergunningsvoorwaarden voor de betrokken installaties toetst en bijstelt.  
De eerste alinea is van toepassing op alle overeenkomstig artikel 16, lid 3, toegestane afwijkingen.
4. De vergunningsvoorwaarden worden ten minste in de volgende gevallen getoetst en indien nodig bijgesteld:
  - a. de door de installatie veroorzaakte verontreiniging is van dien aard dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen moeten worden;
  - b. ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken maken een significante beperking van de emissies mogelijk;
  - c. bedrijfsveiligheid vereist de toepassing van andere technieken;
  - d. indien aan een milieukwaliteitsnorm overeenkomstig artikel 19 moet worden voldaan.

In lid 3 van bovenstaand artikel, wordt verwezen naar art. 16, lid 3. In art. 16 worden regels gesteld voor emissiegrenswaarden, gelijkwaardige parameters en technische maatregelen; in het tweede lid wordt bepaald dat deze emissiegrenswaarden, parameters en maatregelen gebaseerd dienen te zijn op de beste beschikbare technieken.

De bevoegde autoriteit dient voorts bij het vaststellen van emissiegrenswaarden geen hogere waarden vast te stellen dan de emissieniveaus die eigen zijn aan de in de BBT-referentiedocumenten beschreven beste beschikbare technieken. In art. 16, derde lid, is een afwijking van deze laatste eis geregeld. De eerste zinsnede van art. 16, lid 3 richtlijnvoorstel luidt:

In afwijking van lid 2, tweede alinea, mag de bevoegde autoriteit in specifieke gevallen, op basis van een beoordeling van de economische en milieukosten en -baten, rekening houdend met de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie en de plaatselijke milieuomstandigheden, emissiegrenswaarden vaststellen die hoger zijn dan de emissieniveaus die eigen zijn aan de in de BBT-referentiedocumenten beschreven beste beschikbare technieken.

Indien de Commissie dus ingevolge artikel 14 een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument aanneemt, dan dienen alle installaties, ook de installaties waarvoor bijvoorbeeld vanwege technische kenmerken in de vergunning een



hogere emissiegrenswaarde is vastgesteld, te worden onderworpen aan een toetsing door het bevoegd gezag zoals bedoeld in art. 22, derde lid.

## 2.3

### BESCHOUWING VAN ART. 22 OP HOOFDLIJNEN

Art. 22 uit het richtlijnvoorstel herzielt art. 13 van de huidige IPPC-Richtlijn. De plicht om de nodige maatregelen te treffen dat de vergunningvoorwaarden geregeld worden getoetst en zo nodig bijgesteld, bestaat al. Nieuw zijn de bepalingen in lid 2 en 3 van art. 22. Opvallend is dat de exploitant een rol krijgt in de actualisering van vergunningvoorwaarden. Hij moet op verzoek van het bevoegd gezag alle gegevens overleggen die voor de toetsing van de vergunningvoorwaarden noodzakelijk zijn.<sup>8</sup> Bovendien wordt expliciet gesteld dat alle informatie uit monitoring en inspecties wordt gebruikt.<sup>9</sup>

Ook is van belang dat in het richtlijnvoorstel een link wordt gelegd tussen een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument (verder: BREF) en het toetsen en bijstellen van de vergunningvoorwaarden.<sup>10</sup> In het richtlijnvoorstel wordt hiervoor een termijn van vier jaar gesteld (art. 22, derde lid). Verder is de actualisering van vergunningen direct gekoppeld aan milieukwaliteitsnormen, terwijl dit in de IPPC-Richtlijn slechts op indirecte wijze het geval is.<sup>11</sup> Ten slotte is in de IPPC-Richtlijn opgenomen dat toetsing in ieder geval plaatsvindt als nieuwe wettelijke bepalingen van de Gemeenschap of de Lidstaat zulks vereisen, wat is komen te vervallen in het richtlijnvoorstel.

## 2.4

### BESCHOUWING VAN ART. 22 IN DETAIL

### 2.4.1

#### TOETSING EN BIJSTELLING GEKOPPELD AAN NALEVING VAN DE RICHTLIJN

In lid 1 van art. 22 richtlijnvoorstel wordt gesteld dat toetsing en bijstelling van vergunningvoorwaarden plaats dient te vinden als dat nodig is om de naleving van de richtlijn te garanderen. Wat wordt bedoeld met 'de naleving van de richtlijn'?

Onzes inziens betekent dit primair dat voldaan moet worden aan art. 15 richtlijnvoorstel. In art. 15, lid 1, richtlijnvoorstel staat dat de lidstaten moeten

<sup>8</sup> Art. 22, lid 2, eerste zinsnede richtlijnvoorstel: Op verzoek van de bevoegde autoriteit legt de exploitant alle gegevens over die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn.

<sup>9</sup> Art. 22, lid 2, tweede zinsnede richtlijnvoorstel: Bij de toetsing van de vergunningsvoorwaarden maakt de bevoegde autoriteit gebruik van eventuele bij de monitoring of bij inspecties verkregen gegevens.

<sup>10</sup> Art. 22, lid 3, eerste zinsnede richtlijnvoorstel: Als de Commissie een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument aanneemt, zien de lidstaten erop toe dat de bevoegde autoriteit, voor zover nodig, binnen vier jaar na de bekendmaking daarvan de vergunningsvoorwaarden voor de betrokken installaties toetst en bijstelt.

<sup>11</sup> Art. 22, lid 4, sub d, richtlijnvoorstel: De vergunningsvoorwaarden worden ten minste in de volgende gevallen getoetst en indien nodig bijgesteld: d) indien aan een milieukwaliteitsnorm overeenkomstig artikel 19 moet worden voldaan. In art. 10 IPPC-Richtlijn staat: Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.



controleren of de vergunning alle maatregelen omvat die ter vervulling van de voorwaarden van de artikelen 12 en 19 uit het richtlijnvoorstel nodig zijn. Art. 12 bevat de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant, zoals het beginsel dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden toegepast en dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. Art. 19 stelt dat indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, in de vergunning extra voorwaarden gesteld moeten worden.

Belangrijke bepalingen uit art. 15 (lid 3 en 4) zelf zijn verder dat BREF's het ijkpunt vormen voor de vaststelling van de vergunningvoorwaarden en dat wanneer er geen BREF bestaat, de bevoegde autoriteit op basis van criteria uit bijlage III van het richtlijnvoorstel bepaalt wat de beste beschikbare technieken zijn. Op de mogelijkheid tot afwijking van BREF's wordt ingegaan in paragraaf 2.4.3 'Actualisering in relatie tot BREF's'.

#### 2.4.2

#### VERANTWOORDELIJKHEID VAN BEVOEGD GEZAG EN EXPLOITANT

Zoals in de beschouwing op hoofdlijnen al genoemd, krijgt de exploitant, anders dan voorheen, een rol in de actualisering van de vergunningvoorwaarden. De verantwoordelijkheid en het initiatief blijven echter bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor toetsing en bijstelling en moet zelf, indien nodig, verzoeken om alle gegevens van de exploitant die voor de toetsing noodzakelijk zijn. Uiteraard moet hiertoe een bevoegdheid geregeld zijn in de nationale wet. De vraag rijst niettemin hoe het bevoegd gezag kan controleren of de exploitant ook daadwerkelijk alle gegevens overhandigt; in de praktijk kan de invulling van deze bevoegdheid tot uitvoeringsproblemen leiden.

Een verantwoordelijkheid die direct bij de exploitant ligt en die zijdelings raakt aan de actualisering van vergunningvoorwaarden, is dat de exploitant een verslag moet indienen over naleving van de vergunningvoorwaarden. Op de inhoud van deze verplichting en de koppeling hiervan met de actualisering van vergunningvoorwaarden wordt in paragraaf 2.5 ingegaan.

De positie van de exploitant krijgt in art. 22 geen nadere aandacht, in de vorm van waarborgen tegen de bevoegdheidsuitoefening door de overheid. In de praktijk kunnen vragen ontstaan, die met name in Nederland nader beantwoord zullen worden in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: in hoeverre is een verzoek van de overheid om gegevens redelijk? En: in hoeverre moet een dergelijk verzoek gespecificeerd worden?

Wat betreft de positie van de bedrijven kan overigens nog worden opgemerkt dat de lasten voor het bedrijfsleven netto gezien zullen toenemen door inwerkingtreding van het richtlijnvoorstel industriële emissies. In een door de Europese Commissie uitgevoerde effectbeoordeling van het richtlijnvoorstel wordt een afname van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven van bijna €16 mln. voorspeld als gevolg van de voorgestelde integratie van de richtlijnen voor industriële emissies (ca. €15 mln.) en vereenvoudiging van de monitoring van emissies van afvalverbranding (ca. €1 mln.). Daar staat echter een toename van de

lasten tegenover van ca. €35 mln. bestaande uit ca. €15 mln. door eisen aan monitoring en rapportage, inspectie en actualisatie van vergunningen en ca. €20 mln. door uitbreiding van de reikwijdte.<sup>12</sup> Voor dit onderzoek is met name de lastenverzwaring gepaard gaande met de actualisatie van vergunningen relevant.

### 2.4.3

#### ACTUALISERING IN RELATIE TOT BREF'S

Erg interessant is de relatie tussen BREF's en de actualisering van vergunningvoorwaarden. Art. 15, lid 3, richtlijnvoorstel stelt: 'de BBT-referentiedocumenten vormen het ijkpunt voor de vaststelling van de vergunningvoorwaarden'. Dit artikel is in het richtlijnvoorstel opgenomen om het gebruik van best bestaande technieken te intensiveren en te verduidelijken. De toelichting stelt dat door art. 15, lid 3 geëist wordt dat de BREF's het ijkpunt vormen.<sup>13</sup> In art. 22, lid 3, richtlijnvoorstel is expliciet benoemd dat een nieuw of bijgesteld BREF moet leiden tot toetsing en, indien nodig, bijstelling van de vergunningvoorwaarden. Zowel de toetsing als de bijstelling dient binnen vier jaar te geschieden.

Betekenen art. 15, lid 3, en art. 22, lid 3, richtlijnvoorstel dat wanneer er geen nieuw of bijgesteld BREF wordt aangenomen en gepubliceerd, de vergunningvoorwaarden niet verplicht geactualiseerd hoeven te worden? Met andere woorden: werken de BREF's bevriezend? Dit lijkt niet het geval. De actualisering van de vergunningvoorwaarden is primair gekoppeld aan de naleving van de richtlijn (zoals in paragraaf 2.4.1 beschreven, gaat dit primair om naleving van art. 15 van het richtlijnvoorstel), niet aan nieuwe of bijgestelde BREF's. Als blijkt dat actualisatie nodig is om de naleving van de richtlijn te garanderen, dan moet dit plaatsvinden. Nieuwe of bijgestelde BREF's zijn slechts twee *voorbeelden* van gevallen, naast de in lid 4 genoemde voorbeelden van gevallen, die aanleiding zijn om de vergunningvoorwaarden te toetsen, waaruit kan blijken dat de voorwaarden bijgesteld/geactualiseerd moeten worden. Als er bijvoorbeeld aan een milieukwaliteitsnorm moet worden voldaan, zal ongeacht de vraag of er sprake is van een nieuw of bijgesteld BREF getoetst moeten worden of bijstelling in verband met de milieukwaliteitsnorm van de vergunning nodig is.

Dat BREF's volgens art. 15, lid 3, een ijkpunt vormen (een 'reference' in het Engels), betekent niet dat bij het stellen van vergunningvoorwaarden niet kan worden afgeweken van BREF's. Van Dale verstaat onder ijkpunt: 'punt waarop men iets kan vergelijken met iets anders'. BREF's zijn bedoeld als hulpmiddel om technieken te vergelijken en hiermee duidelijkheid te bieden wat de best beschikbare technieken zijn.<sup>14</sup> In art. 16, tweede lid, is evenwel vastgelegd dat met betrekking tot emissiegrenswaarden geen hogere waarden mogen worden vastgesteld dan de emissieniveaus die eigen zijn aan de in de BBT-

<sup>12</sup> SEC(2007) 1679, hoofdstuk 6 en annex 9.

<sup>13</sup> Toelichting bij het richtlijnvoorstel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), herschikking, door de Commissie ingediend, COM (2007) 843 definitief, p. 10.

<sup>14</sup> Zie over de rol van BREF's bij vergunningverlening ook het STEM-rapport 'Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn', december 2007, te raadplegen op [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl).

referentiedocumenten beschreven beste technieken; een uitzondering op deze regel wordt, zoals eerder al verduidelijkt, gegeven in het derde lid van art. 16.

De precieze ruimte voor het bevoegd gezag bij het vaststellen van de vergunningsvoorwaarden zal uit jurisprudentie moeten blijken, en zal ook afhankelijk zijn van de (mate van vaagheid van de ) inhoud van de BREF-documenten.

#### 2.4.4

#### NIEUW OF BIJGESTELD BREF OOK RELEVANT IN UITZONDERINGSSITUATIES

In art. 22, lid 3, richtlijnvoorstel staat:

Als de Commissie een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument aanneemt, zien de lidstaten erop toe dat de bevoegde autoriteit, voor zover nodig, binnen vier jaar na de bekendmaking daarvan de vergunningsvoorwaarden voor de betrokken installaties toetst en bijstelt. De eerste alinea is van toepassing op alle overeenkomstig artikel 16, lid 3, toegestane afwijkingen.

In artikel 16, lid 3, eerste zinsnede, richtlijnvoorstel staat:

In afwijking van lid 2, tweede alinea, mag de bevoegde autoriteit in specifieke gevallen, op basis van een beoordeling van de economische en milieukosten en -baten, rekening houdend met de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie en de plaatselijke milieuomstandigheden, emissiegrenswaarden vaststellen die hoger zijn dan de emissieniveaus die eigen zijn aan de in de BBT-referentiedocumenten beschreven beste beschikbare technieken.

In de toelichting op het richtlijnvoorstel is aangegeven dat hiermee de mogelijkheid wordt geboden om in specifieke omstandigheden afwijkingen toe te staan. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat de afwijkingen gebaseerd moeten zijn op welomschreven criteria en dat bepaalde in het richtlijnvoorstel vastgestelde emissiegrenswaarden niet overschreden mogen worden. In de toelichting staat verder: 'Om exploitanten in staat te stellen opkomende technieken te beproeven die kunnen resulteren in een hoger niveau van milieubescherming, biedt het voorstel de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid tijdelijke afwijkingen toe te staan van de emissieniveaus die samenhangen met de beste beschikbare technieken als omschreven in de BBT-referentiedocumenten'.<sup>15</sup>

Art. 22, lid 3, richtlijnvoorstel zorgt er voor dat ook in de uitzonderingssituaties getoetst moet worden of de vergunningvoorwaarden bijgesteld moeten worden in het geval er een nieuw of bijgesteld BREF is aangenomen/gepubliceerd. Wordt met art. 22, lid 3 richtlijnvoorstel bedoeld dat de actualiseringplicht voor de uitzonderingssituaties alleen geldt als er sprake is van een nieuw of gewijzigd BREF of geldt de actualiseringplicht voor de uitzonderingssituaties ook in andere

<sup>15</sup> Toelichting bij het richtlijnvoorstel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), herschikking, door de Commissie ingediend, COM (2007) 843 definitief, p. 10.

gevallen zoals omschreven in art. 22, vierde lid? Als we art. 22, lid 3, richtlijnvoorstel grammaticaal interpreteren, lijkt de actualiseringplicht voor de uitzonderingssituaties alleen van toepassing in het geval van een nieuw of gewijzigd BREF. Echter, bij een teleologische interpretatie (waarbij gekeken wordt naar de strekking/bedoeling van het wetsartikel) van art. 22, lid 3, redeneren wij dat ook andere gevallen, waaronder die genoemd in lid 4, moeten leiden tot een toetsing en eventuele bijstelling van de vergunningvoorwaarden van een vergunning waarmee uitvoering is gegeven aan art. 16, lid 3, richtlijnvoorstel. Het doel van art. 22 richtlijnvoorstel is immers naleving van de richtlijn te garanderen door vergunningvoorwaarden regelmatig te toetsen en indien nodig bij te stellen. Dat er wordt afgeweken van de emissiegrenswaarden gekoppeld aan de best beschikbare technieken, pleit er niet voor om deze vergunningvoorwaarden nooit meer te toetsen. Ook in de uitzonderingsgevallen kunnen veranderingen van technieken ertoe leiden dat het reëel is om de emissiegrenswaarden in de vergunningvoorwaarden naar beneden bij te stellen.

Art. 22, lid 3, richtlijnvoorstel kan overigens ook op zo'n manier gelezen worden dat toetsing en bijstelling van een vergunning naar aanleiding van een nieuw of gewijzigd BREF alleen nodig is in de uitzonderingssituaties van art. 16, lid 3, richtlijnvoorstel. Dit zou betekenen dat een nieuw of gewijzigd BREF geen invloed zou hebben op bestaande, 'normale' vergunningen. Dit is echter niet de bedoeling van het richtlijnvoorstel. In de toelichting wordt namelijk gesteld: 'Het voorstel schrijft ook voor dat de vergunningsvoorwaarden worden getoetst en indien nodig bijgesteld wanneer een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument wordt aangenomen om rekening te houden met ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken of andere veranderingen in samenhang met de werking van een installatie'.<sup>16</sup>

#### 2.4.5

#### INZICHTELIJK MAKEN VAN TOETSING

Op basis van art. 22, lid 1, richtlijnvoorstel moet het bevoegde gezag de vergunningvoorwaarden geregeld toetsen en bijstellen. In het richtlijnvoorstel is echter niet opgenomen welke actie moet volgen indien uit de toetsing blijkt dat bijstelling niet nodig is. Hoe wordt dit door het bevoegd gezag kenbaar gemaakt? Deze vraag geldt zowel bij de toetsing van de vergunningvoorwaarden in het algemeen (art. 22, lid 1) als bij de toetsing van de vergunningvoorwaarden naar aanleiding van een nieuw of bijgesteld BREF (art. 22, lid 3). Voor bedrijven is het prettig om de zekerheid te krijgen dat hun vergunning actueel is en dat deze komende tijd waarschijnlijk niet gewijzigd zal worden. In hoofdstuk 4 zullen wij hieromtrent een nadere suggestie doen, te weten de mogelijke figuur van een 'actualiseringsbesluit'.

Opgemerkt zij dat de formulering van art. 22 lid 3 de vraag oproept of er een gehoudenheid is tot toetsing. Er staat namelijk dat de vergunningvoorwaarden binnen vier jaar *voor zover nodig* moeten worden getoetst en bijgesteld. Geldt de zinsnede 'voor zover nodig' ook voor de noodzaak van toetsing? En wat zijn dan

<sup>16</sup> Toelichting bij het richtlijnvoorstel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), herschikking, door de Commissie ingediend, COM (2007) 843 definitief, p. 11.

de criteria voor het bevoegd gezag om te bepalen of een toetsing nodig is? Dit zou moeten worden verduidelijkt. De Nederlandse versie van het richtlijnvoorstel wijkt op dit punt overigens niet af van de Engelse en Duitse versies van het richtlijnvoorstel, wel van de Franstalige versie.

Ter illustratie:

**Engelse versie** (cursief door auteurs van dit rapport):

Where the Commission adopts a new or updated BAT reference document, Member States shall, within four years of publication, ensure that the competent authority, *where necessary*, reconsiders and updates the permit conditions for the installations concerned.

**Duitse versie** (cursief door auteurs van dit rapport):

(3) Genehmigt die Kommission neue oder aktualisierte BVT-Merkblätter, so tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die zuständige Behörde die Genehmigungsaufgaben für die betreffenden Anlagen binnen vier Jahren nach Veröffentlichung der Merkblätter *gegebenenfalls überprüft* und auf den neuesten Stand bringt.

**Franse tekst** (cursief door auteurs)

3. Lorsque la Commission adopte un nouveau document de référence MTD ou une mise à jour d'un de ces documents, les États membres, dans un délai de quatre ans à compter de la publication de ces derniers, *réexaminent et si nécessaire actualisent* les conditions d'autorisation des installations concernées.

Alleen bij de Franstalige tekst wordt het criterium van “indien nodig” verknoopt aan de actualisatie, en niet aan het toetsen. Echter, de ratio van artikel 22 lid 3 lijkt te zijn dat voor betrokken installaties een toetsing *zal* plaatsvinden indien een van toepassing zijnde nieuw of aangepast BBT-document is aangenomen, en dat een bijstelling wordt doorgevoerd indien dat nodig is. Dit wordt als zodanig zo verwoord in overweging 15 van de richtlijn:

“Teneinde rekening te houden met ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken of andere veranderingen in samenhang met wijzigingen van een installatie, dienen de vergunningsvoorwaarden regelmatig te worden getoetst en indien nodig bijgesteld, met name wanneer de Commissie een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument aanneemt”.

Taalkundig staat de regel dat getoetst moet worden in geval van een door de Commissie aangenomen gewijzigd of nieuw BBT-referentiedocument echter niet in de Nederlandse, Duitse en Engelse versie van artikel 22, derde lid, van het richtlijnvoorstel.

In artikel 22 vierde lid van het richtlijnvoorstel staat dat vergunningsvoorwaarden ten minste in daartoe in dat lid aangewezen gevallen moeten worden getoetst en *indien nodig bijgesteld*. Dat is bijvoorbeeld het geval indien ontwikkelingen op het

gebied van de beste beschikbare technieken een significante beperking van de emissies mogelijk maken. Bij dat artikellid (artikel 22, vierde lid) is in de Nederlandse tekst dus duidelijk bepaald dat *moet* worden getoetst en *indien nodig moet worden bijgesteld*. De vraag is derhalve of in artikel 22, derde lid, bewust een zekere mate van beleidsvrijheid is gelaten om te af te wegen of überhaupt een vergunning wordt getoetst nadat de Commissie een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument heeft aangenomen. Volgens overweging 15 zou er echter een gehoudenheid tot toetsing zijn, met name wanneer de Commissie een nieuw of bijgesteld BREF-document aanneemt. Van dit laatste gaan wij dan ook vooralsnog uit.

#### 2.4.6

#### ART. 22, LID 4, SUB A

In art. 22, lid 4, sub a, wordt gesteld:

De vergunningsvoorwaarden worden ten minste in de volgende gevallen getoetst en indien nodig bijgesteld:

- a. de door de installatie veroorzaakte verontreiniging is van dien aard dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen moeten worden;

Dit is geen nieuwe bepaling. Deze staat ook als zodanig in art. 13, lid 2, IPPC-Richtlijn. Het is echter niet duidelijk wat met de bepaling wordt bedoeld. Wordt hiermee bedoeld op een situatie waarbij de verontreiniging voldoet aan de bestaande vergunning, maar dat deze bij nader inzien toch groter is dan verwacht? Of wordt hiermee bedoeld op wijzigingen binnen de inrichting waardoor de verontreiniging verandert? We gaan in casu uit van de eerstgenoemde interpretatie: een vergunde verontreiniging blijkt alsnog dusdanig van aard dat bijstelling nodig is. Uiteraard rijzen hier vragen omtrent de bevoegdheidsuitoefening tot aanpassing, met name omdat het reeds om een vergunde situatie gaat. Zo rijst de vraag wat een redelijke overgangstermijn zou zijn, en of er wellicht in uitzonderlijke gevallen sprake zou kunnen of moeten zijn van een financiële compensatie van de extra kosten voor de exploitant.<sup>17</sup>

#### 2.5

#### BEPALINGEN OVER MONITORING EN INSPECTIE

In art. 22, lid 2, richtlijnvoorstel is gesteld dat het bevoegde gezag bij de toetsing van de vergunningvoorwaarden gebruik maakt van de eventuele bij de monitoring of inspecties verkregen gegevens. Dit is geformuleerd als een verplichting; er staat niet dat het bevoegd gezag gebruik 'kan' maken van. De bepalingen over het verkrijgen van gegevens, door monitoring, inspecties of andere wijze kunnen dan ook relevant zijn voor de actualiseringplicht. Wij behandelen hier kort wat de bepalingen inhouden en op welke manier zij relevant zijn voor de actualisering van milieuvergunningen. De vraag rijst of de gegevens die het bevoegde gezag op basis van onderstaande bepalingen ontvangt, voldoende zijn om de vergunningvoorwaarden te kunnen toetsen. En vervolgens is het een vraag of het bevoegd gezag op grond van art. 22, lid 2, richtlijnvoorstel nog nader zal moeten

<sup>17</sup> Art. 15.20 Wm.



verzoeken om andere gegevens. Dit lijkt een vraag die het bevoegde gezag zelf per geval moet beoordelen.

### 2.5.1

#### MONITORING

In art. 15, lid 1, onder c) en d) richtlijnvoorstel zijn bepalingen over monitoring opgenomen, specifiek voor lozingen en voor de periodieke monitoring met betrekking tot gevaarlijke stoffen die op het terrein kunnen worden aangetroffen met een mogelijkheid van bodem- en grondwaterverontreiniging op het terrein van de installatie. Uit deze bepalingen volgt dat vergunningvoorschriften opgenomen moeten worden inzake monitoring. In art. 17 staat dat de frequentie van de monitoring met betrekking tot gevaarlijke stoffen wordt vastgesteld in de vergunning of in een algemeen bindend voorschrift, maar dat deze ten minste eens om de zeven jaar plaatsvindt. Via de comitologieprocedure, bekend als de regelgevingsprocedure met toetsing, kunnen deze voorschriften nader worden aangevuld (art. 17, tweede lid, laatste volzin).

In de artikelen 35, 43, 55 en 65 zijn bepalingen opgenomen over monitoring betreffende de installaties waarvoor aparte hoofdstukken zijn opgenomen in het richtlijnvoorstel<sup>18</sup>. Op basis van deze bepalingen moet bijvoorbeeld de uitstoot van bepaalde stoffen in rookgassen continu worden gemeten.

Samenvattend kan worden gesteld dat in de inrichtingen waar het richtlijnvoorstel op ziet, sprake kan zijn van monitoringsverplichtingen voor de exploitant; deze voorschriften zijn afhankelijk van het type inrichting en de aard van de activiteiten. De gegevens afkomstig uit de monitoring vormen de basis voor de toetsing van de vergunningvoorwaarden, zij het dat in artikel 15, lid 1 onder c wel is gesteld dat de vergunningsvoorwaarden dienen te regelen een verplichting om de bevoegde autoriteit regelmatig in kennis te stellen van de resultaten van de monitoring van lozingen, terwijl dat niet geregeld is in art. 15, lid 1, onder d. In zo een geval, dus als er geen vergunningsvoorwaarde is die verplicht tot het in kennis stellen van het bevoegde gezag, zal het bevoegd gezag zelf moeten verzoeken om deze gegevens, bijvoorbeeld in het kader van een toezichthoudende bevoegdheid. Voorts is in dit verband relevant het door de exploitant jaarlijks in te leveren verslag over de naleving van de vergunningsvoorwaarden, waaronder natuurlijk ook de monitoringsverplichtingen vallen.

### 2.5.2

#### INSPECTIE

Ook informatie uit inspecties moet gebruikt worden bij de toetsing van vergunningvoorwaarden. In art. 25 richtlijnvoorstel, dat afgezien van lid 1 nieuw is ten opzichte van de IPPC-Richtlijn, wordt ingegaan op de inspectieverplichtingen.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Dit betreft de volgende installaties: stookinstallaties (Hoofdstuk III), afvalverbrandingsinstallaties en afvalmeeverbrandingsinstallaties (Hoofdstuk IV), installaties waarin en activiteiten waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt (Hoofdstuk V), installaties die titaandioxide produceren (Hoofdstuk VI).

<sup>19</sup> Volgens de Toelichting op het richtlijnvoorstel zijn de nieuwe bepalingen in kwestie grotendeels gebaseerd op Aanbeveling 2001/331/EG betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten: Toelichting bij het richtlijnvoorstel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat voor alle installaties een inspectieplan bestaat.<sup>20</sup> Op basis van het inspectieplan wordt een programma vastgesteld. In art. 25, lid 4, richtlijnvoorstel staat: 'die programma's behelzen ten minste een bezoek ter plaatse per twaalf maanden aan elke installatie. Na de inspectie moet een verslag opgesteld worden. Dit wordt ter kennis van de betrokken exploitant gebracht en binnen twee maanden nadat de inspectie heeft plaatsgevonden, openbaar gemaakt.'<sup>21</sup> Dit verslag is de informatie uit de inspectie die meegenomen moet worden tijdens de toetsing van de vergunningvoorwaarden op grond van art. 22 richtlijnvoorstel.

Interessant is dat in art. 25 lid 3 is verwoord dat het inspectieplan zelf bepalingen moet bevatten over de herziening van dit plan; in feite is hiermee een actualisatie voor het inspectieplan bedoeld. Het inspectieplan maakt geen deel uit van de vergunning.

### 2.5.3

#### OVERIGE BEPALINGEN INZAKE VERKRIJGING VAN INFORMATIE

##### *Verslag over de naleving*

Op grond van art. 8, lid 1, richtlijnvoorstel dient de exploitant ten minste om de twaalf maanden een verslag in bij de bevoegde autoriteit over de naleving van de vergunningvoorwaarden. Ook dit is een nieuwe bepaling ten opzichte van de IPPC-Richtlijn. Volgens de toelichting heeft deze bepaling tot doel om een doeltreffende uitvoering en handhaving van de richtlijn te garanderen.<sup>22</sup>

Art. 24 richtlijnvoorstel, eveneens een nieuwe bepaling, stelt dat het verslag over de naleving een vergelijking tussen de werking van de installatie, inclusief het emissieniveau, en de beste beschikbare technieken als beschreven in de BREF's moet bevatten. In het geval een nieuw BREF is vastgesteld, rijst de vraag of art. 24 betekent dat een vergelijking tussen de werking van de installatie en het nieuwe BREF moet worden. Alleen een verslag over de naleving van de vergunningvoorwaarden, zoals voorgeschreven in art. 8 is in zoverre relevant, dat het interessant is indien een of meer emissieniveaus ruim onder de vergunde voorwaarden liggen. In dat geval kan bijstelling van de vergunningsvoorwaarden worden overwogen, en ligt bijstelling in beginsel in de rede. Overigens wordt opgemerkt dat een dergelijke benaderingen een prikkel betekent voor de exploitant om ofwel de emissies op het niveau van de vergunningsvoorwaarden te houden, ofwel de data inzake de emissieniveaus te falsifiëren, om zo de ruimere vergunning voor langere termijn te behouden.

---

de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), herschikking, door de Commissie ingediend, COM (2007) 843 definitief, p. 11.

<sup>20</sup> Art. 25, lid 3, richtlijnvoorstel geeft aan welke elementen een inspectieplan moet bevatten, waaronder elementen als een algemene beoordeling van de relevante en significante milieuaspecten en het geografisch gebied waarop het plan betrekking heeft.

<sup>21</sup> Art. 25, lid 4 en 7, richtlijnvoorstel.

<sup>22</sup> Toelichting bij het richtlijnvoorstel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), herschikking, door de Commissie ingediend, COM (2007) 843 definitief, p. 11.



Een verslag op basis van art. 24, waarin een vergelijking met de beste beschikbare technieken moet worden gemaakt, is uiteraard nog meer relevant voor de toetsing. Als hieruit blijkt dat de gebruikte technieken tot slechtere milieuresultaten leiden dan de beste beschikbare technieken, zou dit voor het bevoegd gezag aanleiding moeten zijn om te overwegen de vergunning bij te stellen. De verplichting voor de exploitant om bij de verslaglegging over de naleving in te gaan op nieuw vastgestelde BREFs is echter niet expliciet geregeld.

Wel kan het bevoegde gezag op grond van art. 22, tweede lid, de exploitant verzoeken alle gegevens te overleggen die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn. In deze zin zou gesteld kunnen worden dat alleen na een expliciet verzoek van het bevoegd gezag conform art. 22, tweede lid, de exploitant ook nieuwe BREF-documenten in ogenschouw moet nemen. Tot slot wijzen wij op de mogelijkheid van een onderzoeksverplichting, zoals nu is neergelegd in art. 8.13, eerste lid, sub b Wm.<sup>23</sup> Als wij het goed hebben gezien, is een dergelijke onderzoeksverplichting niet als zodanig opgenomen in hoofdstuk II van het richtlijnvoorstel. Wel is in artikel 30 van het richtlijnvoorstel opgenomen dat lidstaten de exploitanten prikkels dienen te bieden om technieken in opkomst te ontwikkelen en toe te passen. Hoe deze bepaling nageleefd moet worden is vooralsnog tamelijk onduidelijk. De Commissie zal met het oog op het bieden van prikkels door lidstaten maatregelen vaststellen via de comitologie-procedure (de zogenoemde regelgevingsprocedure met toetsing).

### ***Uitwisseling van info over BREFs***

De artikelen 29 en 59 richtlijnvoorstel zien op de uitwisseling van informatie tussen de Commissie, de lidstaten, betrokken bedrijfstakken en niet-gouvernementele organisaties. In art. 14 is gesteld dat de Commissie BREF's aanneemt op basis van de resultaten van de in art. 29 bedoelde uitwisseling van informatie. Deze uitwisseling van informatie kan ook relevant zijn voor de uitvoering van art. 22 richtlijnvoorstel. Dit kan immers weer de discussie aanzwengelen of het bevoegd gezag op basis van deze uitwisseling van informatie uit mag gaan van andere beste beschikbare technieken dan degene die in het BREF zijn vastgelegd.

## **2.6**

### **PARTICIPATIE EN TOEGANG TOT DE RECHTER**

In art. 26 wordt de toegang tot informatie en deelneming van het publiek aan de vergunningsprocedure geregeld. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak dient te krijgen bij de procedure over de bijstelling van een vergunning of van vergunningsvoorwaarden voor een installatie overeenkomstig artikel 22, vierde lid, onder a. Dit betreft de situatie dat de vergunningsvoorwaarden moeten worden getoetst en indien nodig worden bijgesteld in het geval de door de installatie veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen moeten worden.

<sup>23</sup> Zie hierover par. 4.4.2 van hoofdstuk 4.

Deze regel voor vroegtijdige inspraak is dus niet van toepassing in het geval de ontwikkeling op het gebied van de beste beschikbare techniek een significante beperking van de emissies mogelijk maken.<sup>24</sup> Indien een besluit over de toetsing of bijstelling van de vergunning is genomen, dient het bevoegd gezag het publiek nader gespecificeerde *informatie* te verschaffen, waarbij de in art. 4 van richtlijn 2003/4/EG geregelde uitzonderingen voor de verplichting tot het verschaffen van informatie van toepassing zijn.

Opvallend is dus dat het betrokken publiek alleen inspraak geniet in geval de bijstelling voortvloeit uit art. 22, lid 4 onder a; dit betreft overigens geen essentiële wijziging ten opzichte van de huidige IPPC-richtlijn.

In art. 27 is geregeld dat leden van het betrokken publiek toegang tot de rechter dienen te hebben, ook inzake een besluit tot toetsing of bijstelling van een vergunning, waarbij het niet uitmaakt welke in art. 22 genoemde reden daaraan ten grondslag ligt.

## 2.7

### AFRONDING

Op basis van voorgaande kan worden gesteld dat anders dan in de huidige IPPC-richtlijn BREF's expliciet in de richtlijn worden benoemd en bovendien worden gekoppeld aan de actualiseringplicht. Dat vergunningen binnen vier jaar na de bekendmaking van een nieuw of bijgesteld BREF getoetst en eventueel bijgesteld moeten worden is een belangrijke wijziging. Natuurlijk moet worden gezien of een dergelijke strikte termijn aangehouden zal worden in de besluitvorming door de Gemeenschapswetgever; verwacht kan worden dat in de context van administratieve lasten een dergelijke strikte bepaling op kritiek stuit. In ieder geval biedt art. 22, eerste lid, de bepaling, net zoals in de IPPC-richtlijn, dat de bevoegde gezagen de vergunningsvoorwaarden geregeld dienen te toetsen en dienen bij te stellen als dat nodig is om de naleving van deze richtlijn te garanderen. Overigens veroorzaakt de formulering in de Nederlandse taalversie van art. 22 onduidelijkheid ten aanzien van de gehoudenheid tot toetsing van een vergunning in het geval door de Commissie een nieuw of gewijzigd BBT-referentiedocument is aangenomen, maar volgens de overweging 15 van het richtlijnvoorstel en de Franstalige tekst zou hiervan sprake zijn, hetgeen ook het uitgangspunt is in dit rapport. In de Nederlandse versie van art. 22 vierde lid kan de gehoudenheid wel duidelijk worden afgeleid.

Nieuw is de grotere rol die in de richtlijn wordt gegeven aan de exploitant: deze dient op verzoek alle gegevens die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn te overleggen. Bovendien moet de exploitant een verslag indienen over de naleving van de vergunning. Afhankelijk van de inhoud van dit verslag – alleen naleving van de vergunningvoorwaarden of ook een vergelijking met de beste beschikbare technieken – is dit verslag meer of minder van belang voor de toetsing en eventuele bijstelling van milieuvergunningen. Indien het verslag alleen naleving van de vergunningvoorwaarden betreft, kan het interessant zijn om te zien dat de

<sup>24</sup> Wij hebben in casu geen toetsing uitgevoerd van deze bepaling in het licht van het Verdrag van Aarhus.

emissieniveaus lager liggen dan de vergunningvoorwaarden toestaan: dit kan aanleiding geven tot aanscherpen van de vergunning.

Voorts kan worden vastgesteld dat het richtlijnvoorstel toetsing en bijstelling van de milieuvergunning expliciet koppelt aan het voldoen aan milieukwaliteitsnormen. Deze koppeling is in de IPPC-Richtlijn slechts indirect. Er is nu uitdrukkelijk bepaald dat de vergunningsvoorwaarden moeten worden getoetst en indien nodig bijgesteld indien aan een milieukwaliteitsnorm moet worden voldaan. Uiteraard zal bij een dergelijke afweging moeten worden bezien welke bronnen, ook ruimer bezien dan de installaties, de lasten moeten dragen om tot naleving van een milieukwaliteitsnorm te komen.

De positie van de exploitant wordt in art. 22 verder niet expliciet benoemd. Daarbij komt dat de kosten van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven waarschijnlijk zullen toenemen.

Er is geen limiet gesteld aan het verzoek dat het bevoegd gezag mag doen; voorstelbaar is dat in artikel 22, tweede lid, was opgenomen dat een exploitant alle gegevens dient te overleggen voor zover die *redelijkerwijs* gevraagd kunnen worden. Ook is opgemerkt dat het niet onvoorstelbaar is dat in uitzonderlijke gevallen een financiële compensatie aan de orde is. Dergelijke vragen en beoordelingen, die bij een ambtshalve actualisatie van de vergunning relevant zijn, zullen nader doordacht moeten worden.

## HOOFDSTUK

# 3 Casestudy: ambtshalve wijziging van lozingsvergunningen

## 3.1

**INLEIDING**

In dit hoofdstuk maken wij een uitstapje naar lozingsvergunningen. Het doel hiervan is om te analyseren hoe in een specifieke casus omgegaan wordt met het actualiseren van vergunningen, om zo nader zicht te krijgen op mogelijke oplossingen of problemen die interessant zijn voor het vraagstuk over de actualiteit van milieuvergunningen. Dergelijke bevindingen kunnen een rol spelen bij de implementatie van de richtlijn industriële emissies.

De lozingsvergunningen zijn interessant voor dit onderzoek, omdat voor bepaalde lozingsvergunningen het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen geldt. De toepassing van dit besluit leidt tot (of zou moeten leiden tot) een regelmatige toetsing van deze vergunningen.

We behandelen eerst het Europeesrechtelijk kader en gaan vervolgens in op het nationale wettelijke kader. Daarna bespreken we de praktijkervaringen met de periodieke toetsing en zo mogelijk ambtshalve wijziging van lozingsvergunningen. In art. 2 van het Besluit is opgenomen dat het bevoegd gezag vier jaar nadat een lozingsvergunning voor een bepaalde stof is verleend, beziet of die vergunning met het oog op de van toepassing zijnde grenswaarden<sup>25</sup> nog toereikend is, gezien de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Deze verplichting geldt niet eenmalig, maar geldt ten minste iedere vier jaar.

## 3.2

**EUROPEESRECHTELIJK KADER VOOR DE LOZINGSVERGUNNING**

In deze paragraaf wordt ingegaan op het Europeesrechtelijke kader voor de lozingsvergunning. We gaan in op richtlijn 2006/11/EG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch

<sup>25</sup> Deze grenswaarden zijn op grond van art. 1a, derde lid Wvo vastgesteld door de Minister van VROM bij een in het Staatsblad bekendgemaakte regeling.

milieu van de Gemeenschap worden geloosd.<sup>26</sup> Door deze richtlijn is de oude richtlijn 76/464/EEG<sup>27</sup> herzien en vervallen.<sup>28</sup>

Richtlijn 2006/11/EG is een zogenaamde kaderrichtlijn; verschillende 'dochterrichtlijnen' bevatten ter uitvoering van de Richtlijn grenswaarden voor lozingen van verschillende gevaarlijke stoffen.

Na het behandelen van richtlijn 2006/11/EG en de dochterrichtlijnen, behandelen we de in 2000 in werking getreden Kaderrichtlijn Water (KRW).<sup>29</sup> Hierin staat dat in 2013 richtlijn 2006/11/EG komt te vervallen.<sup>30</sup> Derhalve is het interessant te analyseren op welke manier in de KRW omgegaan wordt met het actualiseren van vergunningen.

### 3.2.1

#### ACTUALISERINGPLICHT IN RICHTLIJN 2006/11/EG EN DOCHTERRICHTLIJNEN

Richtlijn 2006/11/EG ziet op het lozen van gevaarlijke stoffen in oppervlaktewater. In de Richtlijn wordt verschil gemaakt tussen 'onder lijst I en onder lijst II vallende stoffen'. Op grond van art. 4 is voorafgaand aan de lozing van een lijst I-stof een vergunning vereist. Deze vergunningen mogen slechts tijdelijk worden verleend. Op grond van art. 6 is voorafgaand aan de lozing van een lijst II-stof een vergunning vereist. In de vergunningen worden emissienormen vastgesteld.

Op grond van art. 6 van de oude Richtlijn 76/464/EEG zijn dochterrichtlijnen vastgesteld, waarin grenswaarden voor zeventien lijst I-stoffen zijn vastgesteld die door de emissienormen niet mogen worden overschreden. De eerste vier dochterrichtlijnen, betreffende kwik, cadmium en hexachloorcyclohexaan, zijn apart vastgesteld.<sup>31</sup> De overige drie zijn vastgesteld door middel van de gecombineerde dochterrichtlijn 86/280, aangevuld door de Richtlijnen 88/347 en 90/415. De emissiegrenswaarden gelden voor de in de verschillende dochterrichtlijnen genoemde sectoren.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, PbEG L64.

<sup>27</sup> Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, PbEG L129.

<sup>28</sup> Art. 13 van Richtlijn 2006/11/EG stelt dat Richtlijn 76/464/EEG wordt ingetrokken. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar richtlijn 2006/11/EG en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage III van laatstgenoemde richtlijn.

<sup>29</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG L327.

<sup>30</sup> In art. 22 van de KRW staat dat richtlijn 76/464/EEG met uitzondering van art. 6 komt te vervallen. Aangezien in art. 13 van richtlijn 2006/11/EG staat dat verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn 76/464/EEG gelden als verwijzingen naar richtlijn 2006/11/EG, stellen wij hier dat richtlijn 2006/11/EG komt te vervallen.

<sup>31</sup> 82/176/EEG, 84/156/EEG, 83/513/EEG, 84/491/EEG.

<sup>32</sup> De richtlijn prioritair stoffen 2008/105/EG is niet meegenomen in dit onderzoek dat immers een retroperspectief geeft: Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens

In de nieuwe Richtlijn 2006/11/EG is het voormalige art. 6 niet overgenomen. In de overgangsbepaling en de concordantietabel wordt art. 6 niet genoemd. Art. 5, lid 1 van richtlijn 2006/11/EG verwijst naar bijlage IX van de Kaderrichtlijn Water, waarin weer verwezen wordt naar de dochterrichtlijnen. De dochterrichtlijnen zijn naar aanleiding van inwerkingtreding van richtlijn 2006/11/EG dus niet buiten werking gesteld.

In alle dochterrichtlijnen is opgenomen dat de lozingsvergunningen ten minste om de vier jaar aan een nieuw onderzoek moeten worden onderworpen. Zoals aangegeven, gelden deze dochterrichtlijnen alleen voor de zeventien lijst I-stoffen afkomstig uit de in de dochterrichtlijnen genoemde sectoren. Voor deze zeventien stoffen kan dus òn slechts een tijdelijke lozingsvergunning worden verleend òn geldt dat deze lozingsvergunning ten minste om de vier jaar aan een onderzoek moet worden onderworpen.

In de kaderrichtlijn 2006/11/EG, in de voorloper 76/464/EEG en in de dochterrichtlijnen is geen expliciete bepaling opgenomen over de consequenties van het vierjaarlijks onderzoek. Ook zijn er geen bepalingen opgenomen betreffende de actualisering van vergunningen. De kaderrichtlijn gaat, zoals eerder aangegeven, uit van tijdelijke vergunningen (voor zover het lozingen van zwarte lijst stoffen betreft). Wel zijn in de kaderrichtlijn bepalingen opgenomen waarin staat dat de lidstaten maatregelen moeten treffen om te voorkomen dat verontreiniging van de oppervlaktewateren met de lijst I- en II-stoffen toeneemt.

Op basis van een grammaticale interpretatie van de richtlijnen lijkt er slechts een vierjaarlijkse onderzoeksverplichting te bestaan. Echter, wat is het nut en de noodzaak van een vierjaarlijkse onderzoeksverplichting als er geen consequenties aan de uitkomsten van het onderzoek worden verbonden? Op basis van een teleologische interpretatie van de richtlijnen moet de verplichting om de vergunningen vierjaarlijks te onderzoeken ons inziens dan ook gezien worden als verplichte afweging om al dan niet tot een actualisering over te gaan. Van Rijswijk ondersteunt dit. Zij stelt: 'In de dochterrichtlijnen wordt bepaald dat de vergunningen ten minste om de vier jaar aan een nieuw onderzoek worden onderworpen. Dit duidt op een actualiseringplicht van een vergunning voor onbepaalde tijd. Wordt een vergunning voor langere tijd (bijvoorbeeld tien jaar) verleend, dient de tijdelijke vergunning na vier jaar opnieuw onderzocht en geactualiseerd te worden.'<sup>33</sup>

### 3.2.2

#### ACTUALISERINGPLICHT IN DE KADERRICHTLIJN WATER

De Kaderrichtlijn Water kent de termen lijst I- en lijst II-stoffen niet en eist geen tijdelijke vergunningen meer. De term 'vergunning' wordt slechts één keer gebruikt. Lidstaten lijken vrij gelaten te worden in de wijze waarop zij de doelstellingen van de KRW bereiken. Art. 10 en 11 zijn het meest relevant in het kader van dit onderzoek. In art. 10, lid 2 KRW staat: de lidstaten dragen zorg voor

---

intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG.

<sup>33</sup> H.F.M.W. van Rijswijk, et al. EG-recht en de praktijk van het waterbeheer, Stowa, Utrecht, 2008, p. 94.

Ook te raadplegen op: <http://library.wur.nl/ebooks/STOWArapporten/1884128.pdf>.

de invoering en/of toepassing van de op de beste beschikbare techniek gebaseerde emissiebeheersingsmaatregelen, of de toepasselijke emissiegrenswaarden, of, in geval van diffuse effecten, de beheersingsmaatregelen, met inbegrip van de beste milieupraktijken, indien van toepassing, die zijn vervat in de IPPC-richtlijn, de in bijlage IX vermelde richtlijnen (dit zijn de in paragraaf 3.2.1 behandelde dochterrichtlijnen), [...].

Art. 11, lid 5 KRW ziet op actualisering van vergunningen. Hierin staat: ‘wanneer uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen uit hoofde van artikel 4 voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt, zorgen de lidstaten ervoor dat: de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzocht en zo nodig herzien worden’. Hieruit volgt dat actualisering van ‘watervergunningen’ op basis van monitoring getoetst moeten worden aan de doelstellingen van de KRW. Het vierjaarlijkse onderzoek van de vergunningen dat ziet op lozing van de zeventien voormalige lijst I-stoffen blijft op basis van de verwijzing naar de dochterrichtlijnen in bijlage IX bestaan.

### **3.3 NATIONAALRECHTELIJK KADER**

#### **3.3.1 WET VERONTREINIGING OPPERVLAKTEWATEREN**

In art. 1 Wvo is de vergunningplicht geregeld. Hierin staat dat het verboden is om zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, in oppervlaktewateren te brengen. Voor lozingen in oppervlaktewateren die in het beheer zijn van het Rijk, verleent de Minister van Verkeer en Waterstaat de lozingsvergunning (art. 3, lid 1). De Minister is ook bevoegd deze lozingsvergunning te weigeren, wijzigen of intrekken. Voor de andere oppervlaktewateren en voor die oppervlaktewateren die als zodanig zijn aangewezen in een amvb zijn de besturen van de waterschappen het bevoegd gezag om de lozingsvergunning te verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken (art. 3, lid 2).

Op de lozingsvergunningverlening zijn meerdere artikelen uit de Wet milieubeheer van toepassing verklaard in art. 7, lid 5, Wvo. In het kader van het voorliggende onderzoek is het relevant dat ook art. 8.22 Wm, de actualiseringplicht, van toepassing is verklaard. Ook voor lozingsvergunningen geldt derhalve dat het bevoegd gezag regelmatig moet bezien of de beperkingen waaronder de lozingsvergunning is verleend, en de voorschriften die aan de lozingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. In het derde lid van art. 8.22 Wm is opgenomen dat bij amvb in het belang van het milieu regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen toepassing wordt gegeven aan de actualiseringplicht uit art. 8.22, lid 1 Wm.



## 3.3.2

**BESLUIT VIERJAARLIJKS BEZIEN VAN LOZINGSVERGUNNINGEN**

Op basis van art. 7, lid 5, Wvo en art. 8.22, lid 3, Wm is (reeds) in 1993 het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen<sup>34</sup> vastgesteld. In dit Besluit zijn als categorieën van lozingen aangewezen die lozingen van stoffen waarvoor grenswaarden zijn vastgesteld in de in paragraaf 3.2.1 behandelde dochterrichtlijnen. Het gaat dan onder andere om lozingen van kwik en cadmium.

In art. 2 van het Besluit is opgenomen dat het bevoegd gezag vier jaar nadat een lozingsvergunning voor een dergelijke stof is verleend, beziet of die vergunning met het oog op de van toepassing zijnde grenswaarden<sup>35</sup> nog toereikend is, gezien de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Deze verplichting geldt niet eenmalig, maar geldt ten minste iedere vier jaar.

Door middel van dit Besluit is de bepaling over het vierjaarlijks onderzoek naar de vergunningen uit de Europese dochterrichtlijnen geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving.<sup>36</sup> Opvallend is dat in de dochterrichtlijnen slechts wordt gesteld dat de vergunningen aan een onderzoek moeten worden onderworpen, terwijl in de Nederlandse regelgeving wordt toegevoegd waaraan de vergunning moet worden getoetst.<sup>37</sup> Op dit verschil wordt in de Nota van Toelichting bij het Besluit niet ingegaan. Dit is te verklaren, omdat de koppeling tussen de Wvo en de actualiseringplicht in de Wm al was gemaakt voordat het Besluit werd vastgesteld.<sup>38</sup>

Er is in de literatuur weinig aandacht besteed aan het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen zelf.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Stb. 81 van 2 februari 1993, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 13 maart 2007, Stb. 143.

<sup>35</sup> Deze grenswaarden zijn op grond van art. 1a, derde lid Wvo vastgesteld door de Minister van VROM bij een in het Staatsblad bekendgemaakte regeling.

<sup>36</sup> In de Nota van Toelichting bij het Besluit (Staatsblad 1993, 81) staat dat het Besluit strekt ter uitvoering van artikel 3, derde lid, tweede volzin, van richtlijn nr. 86/280/EEG.

<sup>37</sup> Toetsing dient plaats te vinden aan de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

<sup>38</sup> Nederland was in verband met deze koppeling van mening dat hiermee het vierjaarlijks onderzoeken van de vergunning geïmplementeerd was. De Europese Commissie was het hier niet mee eens en heeft een ingebrekestelling procedure tegen Nederland aangespannen. Nota van Toelichting, Staatsblad 1993, 81.

<sup>39</sup> Geraadpleegde boeken:

- H.F.M.W. van Rijswijk, De kwaliteit van water: Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater, Kluwer, Deventer, 2001, i.h.b. p. 161.
- J.W. van de Gronden, De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden: de EG-rechtelijke eisen voor de omzetting, inkadering, toepassing en handhaving van EG-milieurietslijnen en -verordeningen door provincies, gemeenten en waterschappen, Kluwer, Deventer, 1998.
- B.M. Velkamp, Implementatie van EG-milieurietslijnen in Nederland, Kluwer, Deventer, 1998.
- J.E. Hoitink, Bestaande rechten in het milieurecht, Tjeenk Willink, Deventer, 1998.



De aandacht ging vooral uit naar het feit dat vergunningen die zien op lozing van één of meer van de zeventien zwarte-lijststoffen onderworpen moeten worden aan een vierjaarlijkse onderzoekstermijn en dat deze termijn in Nederland is geïmplementeerd in het genoemde Besluit. Aandacht is besteed aan het feit dat met het voldoen aan dit Besluit niet wordt voldaan aan de eis van Richtlijn 76/464 dat de vergunning voor de lozing van de genoemde stoffen slechts tijdelijk mag worden verleend.<sup>40</sup> Het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingen is daarmee relevant voor vergunningen die voor meer dan vier jaar worden verleend.<sup>41</sup> De Regeling tijdelijke vergunning voor lozing van zwarte lijststoffen van 15 september 2003 regelt een maximale geldingstermijn van tien jaar.<sup>42</sup>

Er bestaat ook weinig jurisprudentie over het actualiseren van lozingsvergunningen in het algemeen en het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen in het bijzonder.<sup>43</sup>

In een zaak waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) op 30 oktober 2002 uitspraak deed, werd in beroep aangevoerd dat er in 1993 een lozingsvergunning was verleend en dat deze niet vierjaarlijks was bezien, zoals wel had gemoeten op grond van het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen.

De ABRvS stelt hierover dat blijkt dat de lozingsvergunning nog van kracht is en dat voor de voorgenomen activiteiten geen nieuwe vergunning is vereist, maar met een melding kan worden volstaan. Gelet hierop treft het bezwaar geen doel. De ABRvS gaat daarmee alleen in op de inhoud van de vergunning en niet op de procedurele verplichting om de

- H.F.M.W. van Rijswijk, et al. EG-recht en de praktijk van het waterbeheer, Stowa, Utrecht, 2003. Ook te raadplegen op: <http://library.wur.nl/ebooks/STOWArapporten/1884128.pdf>.

- Ch.W. Backes et al., Hoofdpijnen milieubestuurrecht, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2004.

<sup>40</sup> Ook de Afdeling bestuursrechtspraak achtte dit een onvoldoende implementatie, zie bijvoorbeeld uitspraak ABRvS, 30-06-1994, G05.91.1324, waarin verweerder stelt dat hij geen termijn hoefde te verbinden aan de lozingsvergunning voor lozing van een zwarte-lijststof, omdat het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen hierin voorziet. Hier stelt de ABRvS dat zij zich niet kan vinden in het standpunt van de verweerder en dat hij wel een termijn aan de vergunning had moeten verbinden. Zie hierover ook H.F.M.W. van Rijswijk, et al. EG-recht en de praktijk van het waterbeheer, Stowa, Utrecht, 2008, p. 106-107. Zij merken op dat de Afdeling acht jaar geleden al heeft uitgemaakt dat het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen niet toereikend is om aan de eis van een verplichte tijdelijke vergunning te voldoen. Hierbij wordt verwezen naar de genoemde uitspraak en de uitspraak ABRvS, 27 juni 1994, nr. G05.93.0210.

<sup>41</sup> H.F.M.W. van Rijswijk, De kwaliteit van water: Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater, Kluwer, Deventer, 2001, i.h.b. p. 161.

<sup>42</sup> Scrt. 24 september 2003, nr. 184, zoals gewijzigd bij Scrt. 9 november 2006, 219, p. 11.

<sup>43</sup> Bij [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) gezocht op de volgende termen: 'Besluit vierjaarlijks bezien lozingsvergunningen', 'artikel 7 verontreiniging oppervlaktewateren 8.22', 'artikel 7 verontreiniging oppervlaktewateren bezien lozingsvergunning', 'lozingsvergunning herzien', 'vierjaarlijks bezien', 'lozingsvergunning actu\*', 'verontreiniging oppervlaktewateren actu\*'. Wel is er overigens veel jurisprudentie over de verplichting tot een tijdelijke vergunning voor zwarte-lijststoffen.

vergunning vierjaarlijks te bezien.<sup>44</sup> Het is mogelijks zelfs zo dat in casu het Besluit vierjaarlijks bezien niet van toepassing is, maar dat is niet expliciet overwogen.

### 3.3.3

#### ACTUALISERING VAN WVO-VERGUNNINGEN OP GROND VAN DE IPPC-RICHTLIJN

De Wm- en de Wvo-vergunning sámen vormen in Nederland de IPPC-vergunning. Bovendien zijn de relevante Wm-artikelen van overeenkomstige toepassing op de Wvo. Er is een grote inhaalslag uitgevoerd om de vergunningen aan de (in de Wm en de Wvo geïmplementeerde) IPPC-Richtlijn te laten voldoen. Dit was een (eenmalige) grootschalige actualisatie op zich.

### 3.3.4

#### WVO-VERGUNNINGEN EN HET BESLUIT VIERJAARLIJKS BEZIEN VAN LOZINGSVERGUNNINGEN IN DE PRAKTIJK

Aangezien in de literatuur en in de jurisprudentie weinig is te vinden over het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen, hebben wij als aanvulling steekproefsgewijs een beperkt aantal medewerkers bij Wvo-bevoegde gezagen telefonisch geïnterviewd over de ervaring met dit Besluit.<sup>45</sup> Wij hebben hiermee niet getracht een representatief onderzoek te doen, daarvoor is dit onderzoek te beperkt in omvang. Het doel is om enkele inzichten te verkrijgen die mogelijk relevant zijn bij de toekomstige implementatie van de richtlijn industriële emissies, in het bijzonder waar het gaat om een effectieve regeling voor het actualiseren van milieuvergunningen. De onderstaande inzichten kunnen niet worden gezien als een betrouwbaar beeld van de effectieve uitvoering van het regelmatig bezien van Wvo-vergunningen; het onderzoek is er op gericht om te verkennen of in de praktijk behoefte is aan bepaalde wettelijke voorzieningen teneinde de actualisatie van vergunningen effectiever te kunnen uitvoeren.

Uit de interviews blijkt dat er op verschillende manieren inspanningen worden verricht om de Wvo-vergunningen actueel te houden.

Deze aandacht voor actualisatie vindt niet alleen plaats om toepassing te geven aan het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen, maar ook om toepassing te geven aan het beleid van de betreffende organisatie en aan de actualiseringplicht uit de Wet milieubeheer (art. 8.22) die ook geldt voor Wvo-vergunningen. Bij de ene organisatie gebeurt dit systematisch door een bezienprogramma of door het bezien van de vergunningen mee te nemen in de jaarplanning, bij de andere organisatie gebeurt dit meer ad hoc. In het laatste geval wordt de termijn van vier jaar om de vergunning te bezien ook niet altijd gehaald. In gevallen waarin de vierjaarlijkse bezientermijn niet werd gehaald, heeft dit overigens volgens de respondenten niet tot knelpunten geleid. Bovendien geldt de vierjaarlijkse bezientermijn voornamelijk voor grote bedrijven, waarvan de vergunning toch al vaak wijzigt omdat hier veel veranderingen plaatsvinden en deze bedrijven, mede in verband met de vele veranderingen, goed in de gaten worden gehouden.

<sup>44</sup> ABRvS, 30 oktober 2002, 200102155/2 en 200104970/2, r.o. 2.5.5.

<sup>45</sup> Wij hebben 5 telefonische interviews gehouden: 4 interviews met Wvo-vergunningverleners van de Regionale Directie Limburg en de Regionale Directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat en met Wvo-vergunningverleners van de waterschappen Aa en Maas en Vallei en Eem. Het vijfde interview is gehouden met een inspecteur van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

In de gevallen waarin een vergunning gewijzigd moet worden, wordt meestal in overleg met het betreffende bedrijf afgesproken dat het bedrijf een (wijzigings-) aanvraag indient, op basis waarvan een nieuwe of gewijzigde vergunning wordt verleend. Ambtshalve wijziging wordt zoveel mogelijk voorkomen, en ambtshalve wijziging rechtstreeks verband houdend met het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen is bij de geïnterviewden niet bekend. Redenen die worden gegeven voor het zoveel mogelijk voorkomen van ambtshalve wijzigingen zijn dat informatievergaring over het bedrijf moeilijk is voor het bevoegd gezag, dat ambtshalve wijziging andere procedurestappen kent ten opzichte van een wijzigingsvergunning en dat het gezien wordt als een verantwoordelijkheid van het bedrijf om wijzigingen in de bedrijfsvoering door te geven en hier een nieuwe aanvraag voor in te dienen.

Slechts in enkele gevallen is sprake van ambtshalve wijziging van een Wvo-vergunning. In die gevallen vormde een verandering in de regelgeving de aanleiding. Zo heeft de verplichting om in 2007 te voldoen aan de IPPC-richtlijn bijvoorbeeld geleid tot ambtshalve wijzigingen. In de enkele gevallen dat ambtshalve wijziging moest worden toegepast, verliep dit zonder problemen. In de praktijk wordt het bedrijf ook betrokken bij dit proces en wordt in een soort vooroverlegfase gevraagd of het zich kan vinden in de nieuwe vergunning.

Geïnterviewden hebben geen voorbeelden gegeven van een wijziging van de vergunning in verband met nieuwe inzichten in de beste beschikbare technieken of een gewijzigd BREF. Wel werd aangehaald dat de stand der techniek al een lange tijd hetzelfde is.

In het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen is niet aangegeven hoe inzichtelijk gemaakt wordt dat de vergunning is bezien en dat deze nog steeds actueel is. Uit de interviews blijkt dat hiervan een notitie of een bezienverslag wordt gemaakt voor het dossier. Bij sommige organisaties wordt tevens een brief naar het bedrijf gestuurd met de mededeling dat de vergunning is bezien. Er lijkt geen behoefte te bestaan om dit proces te formaliseren.

De geïnterviewden beschikken niet over informatie (zoals rapportages, evaluaties, verslagen) over het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen. Wel is gewezen op het Handboek Wvo-vergunningverlening<sup>46</sup>, waarin het Besluit kort wordt behandeld. De Inspectie Verkeer en Waterstaat is voornemens in 2009 een audit uit te voeren naar de actualisatie van het vergunningenbestand van Rijkswaterstaat, waarbij het Besluit hoogstwaarschijnlijk ook aan de orde zal komen. De werking van het Besluit is niet eerder door de Inspectie onderzocht.

Suggesties om ervoor te zorgen dat de Wvo-vergunningen actueel blijven, zijn voornamelijk van praktische aard: gebruik maken van een registratiesysteem, goede handhaving, verplichte rapportages over het actueel houden van de vergunningen als stok achter de deur, prioriteit geven aan actualisatie en

<sup>46</sup> Commissie Integraal Waterbeheer, Handboek Wvo-vergunningverlening, mei 1999, te raadplegen op: <http://www.helpdeskwater.nl/ciw/bibliotheek/0/?ActItemId=1312>.

voldoende capaciteit. Een wijziging van de regels inzake ambtshalve wijziging is volgens de geïnterviewden niet nodig.

### 3.4

#### **AFRONDING**

In deze case-study is bevestigd welke ervaring bestaat met de ambtshalve wijziging van lozingsvergunningen. Voor de lozingsvergunningen gold op basis van de dochterrichtlijnen een verplichting om de vergunningen die zien op de lozing van één of meer lijst I-stoffen vierjaarlijks te onderzoeken. Met het oog op het doel van de richtlijnen is het vermoedelijk zo dat het vierjaarlijkse onderzoek is bedoeld om de betreffende lozingsvergunningen actueel te houden. Anders dan in de huidige IPPC-Richtlijn (art. 13) en de toekomstige Richtlijn industriële emissies is dus een termijn verbonden aan het onderzoeken van de verleende lozingsvergunningen.

De enige termijn die in het richtlijnvoorstel industriële emissies in dit kader wordt genoemd is de vier jaar waarbinnen de vergunning moet worden getoetst en eventueel bijgesteld in verband met een nieuw of bijgesteld BREF (art. 22 derde lid; art. 22 vierde lid geeft geen termijn).

Het is opvallend dat ook hiervoor weer de termijn van vier jaar wordt gebruikt. De actualiseringplicht uit de dochterrichtlijnen is in Nederland geïmplementeerd in de Wvo en het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen. Over dit Besluit bestaat weinig literatuur en jurisprudentie; ook is uit navraag gebleken dat bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat geen systematisch inzicht bestaat in de uitvoering van het besluit.

Wij hebben telefonische interviews gebruikt als aanvulling op de schaarse informatie over ambtshalve wijzigingen van lozingsvergunningen. Hiermee hebben wij gelet op de beperkte omvang van het onderzoek geen representatief onderzoek kunnen uitvoeren, maar slechts een verkenning gedaan naar mogelijke knelpunten die ervaren zijn bij het actualiseren van Wvo-vergunningen.

Uit de interviews is gebleken dat ambtshalve wijziging van de lozingsvergunning naar aanleiding van het toetsen zoals bedoeld in het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen zelden tot nooit voorkomt. Het bevoegd gezag probeert ambtshalve wijziging te voorkomen door overleg te voeren met het bedrijf en het bedrijf ertoe te bewegen een wijzigingsaanvraag in te dienen. Als er sprake is van een ambtshalve wijziging, levert dit verder geen problemen op. Om vergunningen actueel te houden is volgens de geïnterviewden geen wetswijziging nodig, maar zijn praktische middelen nodig als voldoende prioriteit en capaciteit en hulp van een systeem.

Cruciaal is de vraag of het zeer beperkte gebruik van ambtshalve wijziging betekent of de vergunningen wellicht verdergaande maatregelen zouden kunnen bevatten dan nu het geval is. Op deze vraag kunnen wij geen inzicht geven op basis van dit onderzoek.



## HOOFDSTUK

# 4 Implementatie in Nederland

## 4.1

**INLEIDING**

In hoofdstuk 2 zijn de wijzigingen die het voorstel voor de Richtlijn industriële emissies bevat met betrekking tot het toetsen en actualiseren van milieuvergunningen uiteengezet. Samenvattend kan worden gesteld dat in het voorstel de toetsing en actualisering van vergunningen wordt gekoppeld aan nieuwe of bijgestelde BREF-documenten, in verband waarmee een actualiseringstermijn van vier jaar na bekendmaking van de BREF wordt gegeven. Daarnaast is er een expliciete koppeling met het voldoen aan milieukwaliteitsnormen en is er een grotere rol beoogd voor de exploitant.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre deze wijzigingen passen binnen het huidige nationale wettelijke kader voor de ambtshalve herziening van milieuvergunningen en welke juridische beperkingen mogelijk zouden kunnen optreden bij uitvoering van deze bevoegdheden. Dit hoofdstuk bevat hiertoe een analyse van de actualiseringsplicht (art. 8.22 Wm) en van de bevoegdheid tot ambtshalve wijziging (art. 8.23 Wm). Deze bepalingen bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid om de beperkingen waaronder een Wm-vergunning is verleend en de voorschriften die daaraan zijn verbonden, te wijzigen, aan te vullen of in te trekken of aan de vergunning alsnog beperkingen aan te brengen of voorschriften te verbinden.<sup>47</sup> Daarnaast worden de bestaande informatiebepalingen (of verslagleggingverplichtingen) in en op grond van de Wm onderzocht. Dit met het oog op de mogelijke versterking van de rol van de vergunninghouder bij de actualisering van vergunningen, in het bijzonder met betrekking tot het aanleveren van informatie.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.2 wordt de actualiseringsplicht op basis van art. 8.22 nader onderzocht. In paragraaf 4.3 komt de ambtshalve wijziging op grond van art. 8.23 Wm aan de orde. In paragraaf 4.4 worden de bestaande informatieverplichtingen in en op grond van de Wm besproken. Telkens worden zowel de wettelijke bepalingen als de relevante

<sup>47</sup> Ook in het kader van de verlening van een revisievergunning (art. 8.4 Wm) kan het bevoegd gezag de vergunningvoorschriften aanscherpen. Het verschil is echter dat bij de revisievergunning de vergunninghouder het initiatief neemt. De revisievergunning op basis van art. 8.4 Wm blijft in dit onderzoek dan ook buiten beschouwing.

jurisprudentie besproken en wordt nagegaan in hoeverre deze bepalingen toereikend zijn om te voldoen aan de eisen van het richtlijnvoorstel.

Tevens worden oplossingen, of richtingen van oplossingen, aangegeven voor de gesignaleerde knelpunten. Dit hoofdstuk eindigt met de bevindingen in paragraaf 4.5.

## 4.2

### PLICHT TOT BEZIEN EN WIJZIGEN VAN DE VERGUNNING OP BASIS VAN ART. 8.22 WM

In deze paragraaf is de vraag aan de orde of de actualiseringsverplichting van art. 8.22 Wm beantwoordt aan de eisen van art. 22 richtlijnvoorstel waarin de verplichting wordt staat tot geregelde toetsing en bijstelling van de vergunningvoorwaarden.

Na een algemene bespreking van art. 8.22 Wm wordt achtereenvolgens ingegaan op de gehanteerde begrippen (4.2.2.), het beperkte toepassingsbereik van art. 8.22 (4.2.3), de concrete situaties waarin ingevolge het richtlijnvoorstel toepassing moet worden gegeven aan de actualiseringsplicht (4.2.4) en de koppeling met de BREF-documenten en de daaraan verbonden actualiseringstermijn (4.2.5). De beperking volgend uit de jurisprudentie inzake het verlaten van de grondslag van de aanvraag wordt in 4.2.6 genoemd, maar zal in de volgende paragraaf 4.3 nader worden behandeld.

### 4.2.1

#### ALGEMENE OPMERKINGEN

Ingevolge art. 8.22 lid 1 Wm moet het bevoegd gezag regelmatig bezien of de beperkingen en voorschriften verbonden aan de Wm-vergunning nog toereikend zijn gelet op 'de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.' Art. 8.22 lid 2 bevat vervolgens de verplichting tot actualisering:

“Het bevoegd gezag wijzigt de beperkingen waaronder de vergunning is verleend en de voorschriften die daaraan zijn verbonden, vult deze aan of trekt ze in, dan wel brengt alsnog beperkingen aan, of verbindt alsnog voorschriften aan de vergunning, voor zover blijkt dat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt.”

Er is in het tweede lid geen expliciete relatie gelegd met het eerste lid, maar dat de twee verplichtingen met elkaar samenhangen, lijkt onomstreden. In de parlementaire stukken werd in dit verband opgemerkt: “Het periodiek bezien van de vergunning kan er toe leiden dat voorschriften of beperkingen worden aangescherpt. Dit is een logische consequentie, zonder welke immers de verplichting tot ‘nader bezien’ tamelijk zinloos zou zijn.”<sup>48</sup>

De artt. 8.6 tot en met 8.17 Wm zijn van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot de beslissing ter zake en de inhoud van de beperkingen en voorschriften (art. 8.22 lid 4 Wm). Dit betekent dat hetzelfde toetsingskader als bij

<sup>48</sup> Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, p. 46.



de beoordeling van de aanvraag voor een Wm-vergunning voor de oprichting of verandering van een inrichting van toepassing is.

Ook bij actualisering van de vergunning dienen derhalve in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu de voorschriften te worden verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur bij de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast (art. 8.11, lid 3 Wm). Wat betreft de toepassing van art. 8.22 Wm kan worden gewezen op een uitspraak van de ABRvS van 1 februari 2006, waarin de Afdeling overwoog dat ‘verweerder beleidsvrijheid heeft bij de beslissing om toepassing te geven aan de artikelen 8.22 en 8.23 van de Wet milieubeheer. Indien wordt besloten tot deze toepassing, heeft verweerder een zekere beoordelingsvrijheid bij de vaststelling van wat nodig is ter bescherming van het milieu.’<sup>49</sup> Opvallend is dat de Afdeling spreekt van ‘beleidsvrijheid’ bij de beslissing om toepassing te geven aan art. 8.22 Wm. Dit lijkt niet juist, er is in art. 8.22 Wm sprake van een *plicht* tot het regelmatig bezien en actualiseren van de vergunningen.<sup>50</sup> Dat vervolgens bij de vaststelling van wat nodig is ter bescherming van het milieu<sup>51</sup> sprake is van ‘een zekere beoordelingsvrijheid’ is overigens niet vreemd. Dit is in overeenstemming met de standaardjurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin de Afdeling stelt dat het bevoegd gezag bij de toepassing van de artt. 8.10 art. 8.11 een zekere beoordelingsvrijheid toekomt.

Van belang is voorts dat art. 8.25 lid 2 onder a Wm een verplichte intrekingsgrond bevat voor de situatie waarin: ‘door toepassing van artikel 8.22, tweede lid, redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast’. De MvT stelt hierbij: ‘Gebleden is dat er een lacune bestaat voor wat betreft de mogelijkheid tot het intrekken van de vergunning als door toepassing van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer de vergunning niet in overeenstemming kan worden gebracht met hetgeen moet worden vereist gelet op de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Het is immers gevestigde jurisprudentie dat toepassing van art. 8.22 er niet toe mag leiden dat een andere inrichting ontstaat dan waarvoor de vergunning is verleend. (..) Daarvan kan sprake zijn indien nieuwe, andere technieken moeten worden voorgeschreven.’<sup>52</sup> Volgens de MvT ‘zal een dergelijke situatie zich slechts bij uitzondering voordoen, omdat in het algemeen een bedrijf ofwel op eigen initiatief ofwel via ambtshalve actualisering van de vergunning tijdig zal kunnen

<sup>49</sup> ABRvS 1 februari 2006, 200503977/1.

<sup>50</sup> Dit zou ook niet in overeenstemming zijn met de eisen van de IPPC-richtlijn. Ons zijn overigens geen andere uitspraken bekend waarin de Afdeling overweegt dat er sprake is van ‘beleidsvrijheid’ bij toepassing van art. 8.22 Wm.

<sup>51</sup> Hierop zijn de artt. 8.6 tot en met 8.17 Wm van overeenkomstige toepassing (art. 8.22 lid 4 Wm).

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 35.



overstappen van de verouderde techniek naar de nieuwe, beschikbare techniek. Zonodig kan voor die overschakeling ook een termijn worden gegeven.<sup>53</sup>

#### 4.2.2

##### BEGRIPPEN

Een eerste opmerking betreft de gehanteerde terminologie in art. 8.22 Wm in vergelijking met art. 22 van het richtlijnvoorstel. In het richtlijnvoorstel worden de termen 'toetsen' en 'bijstellen' gehanteerd, waar in art. 8.22 lid 1 en 2 Wm gebruik wordt gemaakt van de begrippen 'bezien' en 'wijzigen'. In beginsel betekenen de begrippen in deze context hetzelfde en lijkt er weinig aanleiding voor een andere interpretatie. Zo zal in dit verband onder zowel 'toetsen' als 'bezien' een inhoudelijke heroverweging worden verstaan.<sup>54</sup> Om verwarring te voorkomen heeft het ons inziens echter de voorkeur om de begrippen één op één over te nemen in de Wm. Zeker als er, zoals hier het geval lijkt te zijn, geen bezwaar is om de begrippen letterlijk over te nemen.<sup>55</sup>

#### 4.2.3

##### BEPERKT TOEPASSINGSBEREIK ART. 8.22 WM

Belangrijk is voorts dat de toepassing van art. 8.22 Wm is beperkt tot situaties waarin sprake is van ontwikkelingen in de technische mogelijkheden of van ontwikkelingen in de milieukwaliteit. Wanneer hiervan geen sprake is, zal een ambtshalve wijziging moeten worden gebaseerd op art. 8.23 Wm, waarin een breder toepassingscriterium wordt gehanteerd ('de bescherming van het milieu'). Dit is van belang omdat alleen art. 8.22 Wm een *plicht* tot bezien en herzien van de vergunning bevat. Art. 8.23 Wm voorziet in een *bevoegdheid* tot ambtshalve wijziging (zie hierna). Alleen art. 8.22 voldoet derhalve aan de eis van art. 22 richtlijnvoorstel waarin ook sprake is van een *plicht* tot geregeld toetsen en bijstellen van de vergunningvoorwaarden.

Er is slechts weinig jurisprudentie over de vraag wanneer een wijziging kan worden gebaseerd op art. 8.22 Wm. Een voorbeeld is een uitspraak van 16 juni 2004 waarin naar het oordeel van de Afdeling art. 8.22 Wm niet als grondslag kan worden gehanteerd voor het aanpassen van voorschriften aan gewijzigde, nieuwe maatstaven.<sup>56</sup> Ook een wijziging van de vergunning naar aanleiding van klachten van derden over ondervonden stankhinder kon niet worden gebaseerd op art. 8.22 Wm.<sup>57</sup> In deze gevallen had de wijziging van de vergunning moeten worden gebaseerd op art. 8.23 Wm. Wel was toegestaan om op basis van art. 8.22 een onderzoeksverplichting aan de Wm-vergunning te verbinden, waarin de mogelijkheden moesten worden onderzocht tot het treffen van voorzieningen die er voor zorgen dat in bepaalde afgasstromen ter plaatse van meetopeningen representatieve emissiemetingen mogelijk zijn.<sup>58</sup> Uit de weinige jurisprudentie is lastig een algemene lijn te destilleren op grond van welke criteria sprake is van een

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 35.

<sup>54</sup> In de Engelse tekst van de richtlijn worden de termen 'reconsider' en 'update' gehanteerd. De Franse tekst gebruikt de begrippen 'réexaminer' en 'actualiser' en de Duitse tekst: 'überprüft' en 'auf den neuesten Stand bringt'.

<sup>55</sup> Zie J.H. Jans en H.H.B. Vedder, *European Environmental Law* (2008), p. 143-145.

<sup>56</sup> ABRvS 16 juni 2004, AB 2004/ 311 en ABRvS 2 november 2000, AB 2001/223 m.nt A.B. Blomberg.

<sup>57</sup> ABRvS 29 augustus 2000, M en R 2001, 63 m.nt. Hoitink.

<sup>58</sup> ABRvS 18 april 2007, 200603805/1.

nieuwe situatie als bedoeld in art. 8.22 Wm. De rechter ziet in het toepassen van art. 8.22 Wm in plaats van art. 8.23 Wm, overigens geen aanleiding tot vernietiging van de vergunning, indien de appellant daardoor niet in zijn belangen is geschaad. Daarbij wijst de Afdeling er expliciet op dat er procedureel geen verschil bestaat tussen toepassing van art. 8.22 en 8.23 Wm.<sup>59</sup> In de jurisprudentie valt op dat het bevoegd gezag een ambtshalve wijziging van de vergunning in voorkomende gevallen baseert op beide artikelen.<sup>60</sup>

Niet is uitgesloten dat art. 22 lid 1 richtlijnvoorstel tot een ruimer toepassingsbereik van de actualiseringsplicht verplicht dan alleen de technische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de milieukwaliteit.<sup>61</sup> De verplichte toetsing en bijstelling van vergunningvoorwaarden is in het richtlijnvoorstel immers, zo bleek eerder, gekoppeld aan de 'naleving van de richtlijn' (zie verder hoofdstuk 2, par. 2.4).<sup>62</sup> Dit betekent dat de toepassing van de actualiseringsplicht van het richtlijnvoorstel zo breed is als de doelstelling van het richtlijnvoorstel. Anders dan in art. 8.22 Wm worden in art. 22 lid 1 van het richtlijnvoorstel dan ook geen specifieke omstandigheden genoemd waarvoor de actualiseringsplicht zou gelden.

Om te voorkomen dat er 'ruimte' zit tussen de actualiseringsplicht van het richtlijnvoorstel en de actualiseringsplicht van art. 8.22 Wm moet worden gezien in hoeverre het toepassingsbereik van art. 8.22 moet worden verruimd. De implementatie van de richtlijn industriële emissies zou in dit verband tevens een goed moment zijn om duidelijkheid te scheppen in de samenhang tussen 8.22 en 8.23. Daarbij verdient het overweging om beide artikelen samen te voegen.<sup>63</sup> Ook het richtlijnvoorstel kent immers geen onderscheid in een plicht tot toetsen en een bevoegdheid tot ambtshalve wijziging.

#### 4.2.4

#### NADERE UITWERKING BEZIEN VAN VERGUNNINGEN (CONCRETE SITUATIES)

In art. 22 lid 4 richtlijnvoorstel is een nadere uitwerking van de plicht tot toetsing en bijstelling van de vergunningvoorwaarden opgenomen. Hierin is een aantal concrete situaties genoemd, waarin de vergunningvoorwaarden in ieder geval moeten worden heroverwogen. Ook in art. 13 lid 2 van de huidige IPPC-richtlijn zijn dergelijke aanvullende criteria gegeven. De criteria in art. 22 lid 4 richtlijnvoorstel komen grotendeels overeen met de bestaande criteria in art. 13 lid 2 IPPC-richtlijn. Nieuw is de expliciete verwijzing naar milieukwaliteitsnormen (art. 22 lid 4 onder d). Ook wordt gewijzigd het criterium onder b, waar in het richtlijnvoorstel staat: 'ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken maken een significante beperking van de emissies mogelijk'. In het

<sup>59</sup> O.a. ABRvS 2 november 2000, AB 2001/223 m.nt. AB.

<sup>60</sup> Zie bijv. ABRvS 17 september 2008, 200801790/1, ABRvS 1 februari 2006, 200503977/1.

<sup>61</sup> Hoitink wees er reeds in 1998 op dat, door het beperkte toepassingsbereik van art. 8.22 Wm, alleen aan art. 13 IPPC-richtlijn kan worden voldaan door art. 8.22 Wm in combinatie met art. 8.23 en 8.4 Wm toe te passen. Zij stelde dat alleen in het kader van art. 8.22 Wm echter een verplichting bestaat tot actualiseren waardoor het systeem van de Wm op gespannen voet staat met art. 13 IPPC-richtlijn, J.E. Hoitink, *Bestaande rechten in het milieurecht* (1998), p. 60.

<sup>62</sup> De zinsnede 'als dat nodig is om de naleving van de richtlijn te garanderen' staat niet in art. 13 IPPC-richtlijn.

<sup>63</sup> Zie over het samenvoegen van art. 8.22 en 8.23 tot een bepaling inzake het wijzigen van vergunningen ook J.E. Hoitink, *Bestaande rechten in het milieurecht* (1998), o.a. p. 243.

huidige art. 13 lid 2 IPPC-richtlijn is dit criterium als volgt geformuleerd: ‘b. belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken maken een significante beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk.’

Art. 13 lid 2 IPPC-richtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in art. 8a.1 Ivb.<sup>64</sup> Bepaald is dat in ieder geval toepassing wordt gegeven aan de plicht van art. 8.22 lid 1 indien:

- ‘de door de inrichting of onderdelen daarvan veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de emissiegrenswaarden die zijn vastgesteld in de aan de vergunning verbonden voorschriften, gewijzigd moeten worden of daarin nieuwe emissiegrenswaarden vastgesteld moeten worden;
- belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een aanmerkelijke beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken;
- de noodzaak om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken de toepassing van andere technieken vereist.’

In de NvT wordt benadrukt dat het hier slechts gaat om een nadere invulling van het bestaande criterium van art. 8.22 eerste lid.<sup>65</sup> Grondslag voor deze bepaling in het Ivb is art. 8.22 lid 3 Wm waarin is bepaald dat bij amvb in het belang van de bescherming van het milieu regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop art. 8.22 lid 1 wordt toegepast. Deze eisen gelden overigens niet alleen voor IPPC-inrichtingen, maar zijn van toepassing op alle Wm-vergunningplichtige inrichtingen.

De criteria in art. 8a.1 Ivb zullen moeten worden aangepast aan art. 22 lid 4 van het richtlijnvoorstel, waarbij het overweging verdient om dergelijke kerncriteria in de Wet milieubeheer op te nemen.

Wat betreft de wijziging van art. 22 lid 4 onder b kan het volgende worden opgemerkt. De nieuwe tekst lijkt eerder tot actualisering te dwingen; er hoeft immers slechts sprake te zijn van ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken die een significante beperking van de emissies mogelijk maken en het onderdeel ‘buitensporige kosten’ is vervallen. Of de nieuwe tekst voor de Nederlandse situatie verschil maakt is overigens nog de vraag. Vooral is onduidelijk in hoeverre buitensporige kosten niet reeds een onderdeel vormen van de invulling van de ‘beste beschikbare technieken’, waardoor de beste beschikbare technieken per definitie niet buitensporig zouden moeten zijn voor een sector. In de definitie van ‘beste beschikbare technieken’ zit blijkens art. 1.1 lid 1 Wm, in navolging van de IPPC-richtlijn, ook het element van ‘economische haalbaarheid op bedrijfstakniveau’.

De individuele en economische mogelijkheden van de drijver mogen volgens de Afdeling bestuursrechtspraak geen rol spelen bij het bepalen van de haalbaarheid

<sup>64</sup> Staatsblad 2005, 527, NvT, p. 10 en 18. Alleen het criterium “nieuwe wettelijke bepalingen van de Gemeenschap of de Lidstaat zulks vereisen” van art. 13 lid 2 onder d IPPC-richtlijn is niet opgenomen. Volgens de NvT behoeft deze eis vanwege het algemene karakter geen vertaling in wetgeving.

<sup>65</sup> Staatsblad 2005, 527, NvT, p. 10.

van een techniek.<sup>66</sup> Een poging van Luxemburg om bij de implementatie van de IPPC-richtlijn te bepalen dat excessieve kosten voor IPPC-installaties vermeden zouden moeten worden is gestrand bij het Hof van Justitie na een ingebrekestelling door de Commissie.<sup>67</sup> Voor zover de ‘buitensporige kosten’ zagen op kosten op bedrijfstakniveau lijkt het richtlijnvoorstel op dit punt geen belangrijke wijziging te bewerkstelligen. Om misverstanden te voorkomen, en volledig juist te implementeren, is het echter geëigend de letterlijke tekst van de richtlijn op dit punt over te nemen.

Ten aanzien van de wijziging van art. 22 lid 4 onder d zij opgemerkt dat ook reeds onder het huidige nationale recht de noodzaak tot het voldoen aan milieukwaliteitsnormen tot actualisering van de vergunning kan verplichten.<sup>68</sup> Dit volgt uit de toepasselijkheid van art. 8.8 lid 3 onder a Wm bij de actualisering van vergunningen. In art. 8.8 lid 3 onder a Wm is, kort gezegd, bepaald dat milieukwaliteitsnormen in de vorm van grenswaarden in acht moeten worden genomen bij de Wm-vergunningverlening.<sup>69</sup> Om elke onduidelijkheid te vermijden, is het echter aangewezen om ook expliciet het criterium inzake milieukwaliteitsnormen op te nemen als grond voor het toetsen en bijstellen van de Wm-vergunning. Bij overschrijding van milieukwaliteitsnormen is een verplichting tot aanscherping van een individuele vergunning overigens niet vanzelfsprekend. Het bevoegd gezag zal bij overschrijding van milieukwaliteitsnormen altijd eerst een ‘vertaalslag’ moeten maken naar de individuele activiteiten in het desbetreffende gebied. Vervolgens zal het bevoegd gezag moeten bepalen welke vergunningen moeten worden aangescherpt.<sup>70</sup> Dit zal in de praktijk niet eenvoudig zijn.

Voorts zij opgemerkt dat art. 22 lid 4 van het richtlijnvoorstel een expliciete relatie legt tussen de toetsing en bijstelling van de vergunning. Art. 22 lid 4 richtlijnvoorstel bepaalt: ‘de vergunningvoorwaarden worden ten minste in de volgende gevallen getoetst en indien nodig bijgesteld: (...)’. Art. 13 lid 2 van de huidige IPPC-richtlijn legt geen relatie tussen het ‘toetsen’ en ‘bijstellen’, daar is enkel bepaald: ‘toetsing vindt in ieder geval plaats als: (...)’. Ook in art. 8.22 Wm word geen expliciete relatie gelegd tussen het ‘bezien’ en ‘wijzigen’ van de vergunning. Om buiten twijfel te stellen dat na de inhoudelijke toetsing de vergunning zo nodig moet worden bijgesteld, zou art. 8.22 op dit punt moeten worden aangepast.

<sup>66</sup> Zie bijv. ABRvS 20 december 2006, 200603446/1 of ABRvS 6 februari 2008, 200701984/1. Zie voorts Hof van Justitie EG, C-364/03 (uitspraak van 7 Juli 2005), zoals kort aangehaald in F.H. Oosterhuis. M.G.W.M. Peeters, R. Uylenburg, Het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn, STEM publicatie 2007/1, verkrijgbaar via [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl).

<sup>67</sup> HvJ EG C-271/07, zoals behandeld in het rapport genoemd in voorgaande voetnoot, p. 69.

<sup>68</sup> Ervan uitgaande dat de overschrijding van grenswaarden als ‘een ontwikkeling met betrekking tot de kwaliteit van het milieu’ kan worden gezien.

<sup>69</sup> Zie ook L.A.J. Spaans, Milieukwaliteitsnormstelling (2002), p. 220-221.

<sup>70</sup> Zie ook J.E. Hoitink, Bestaande rechten in het milieurecht 1998, p. 102.

## 4.2.5

EXPLICIETE KOPPELING ACTUALISERING AAN BREF-DOCUMENTEN EN  
ACTUALISERINGSTERMIJN VAN VIER JAAR

Een belangrijke nieuwe verplichting in het richtlijnvoorstel is het bepaalde in art. 22 lid 3:

‘Als de Commissie een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument aanneemt, zien de lidstaten erop toe dat de bevoegde autoriteit, voor zover nodig, binnen vier jaar na de bekendmaking daarvan de vergunningsvoorwaarden voor de betrokken installaties toetst en bijstelt.’

Hier moet de vraag worden beantwoord in hoeverre een nieuwe of geactualiseerde BREF in ons huidige nationale recht tot de verplichting leidt de vergunning te actualiseren. Ook gaan we nader in op de actualiseringstermijn die daar aan wordt verbonden in het richtlijnvoorstel.

Vooraf eerst enkele opmerkingen over de rol van de BREF-documenten bij de vergunningverlening in ons nationale recht.<sup>71</sup>

In het huidige nationale recht vormen de BREF's een onderdeel van het toetsingskader voor de Wm-vergunning. In art. 8.11 lid 3 Wm wordt, kort gezegd, bepaald dat bij het vaststellen van de voorschriften van de vergunning ‘ten minste’ wordt uitgegaan van de beste beschikbare technieken.<sup>72</sup> De wijze van bepaling van de beste beschikbare technieken wordt ingevolge art. 8.11 lid 4 Wm geregeld bij AMvB. Deze AMvB betreft hoofdstuk 5a van het Ivb.<sup>73</sup> Ingevolge art. 5a.1 lid 2 Ivb dient het bevoegd gezag bij de bepaling van de beste beschikbare technieken – die als basis dienen voor het bepalen van de emissiegrenswaarden in de vergunning - rekening te houden met verschillende bij ministeriële regeling aangewezen documenten en andere informatie. Deze aanwijzing is gebeurd in de Regeling aanwijzing BBT-documenten.<sup>74</sup> In deze regeling zijn de BREF-documenten aangewezen en is bepaald dat in ieder geval voor IPPC-inrichtingen met de daar genoemde BREF-documenten rekening wordt gehouden (art. 1 lid 2 Regeling aanwijzing BBT-documenten).

In de Wm is derhalve een koppeling gelegd tussen de verplichting de beste beschikbare technieken toe te passen bij de vergunningverlening en de Europese

<sup>71</sup> Zie voor een uitgebreide beschouwing o.a. M.P. Jongma, De doorwerking van Europese BREF-documenten in het nationale recht en Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn, STEM publicatie 2007/1.

Er kunnen overigens vraagtekens worden gezet bij de wijze waarop Nederland de IPPC-richtlijn op dit punt in de Nederlandse wetgeving heeft geïmplementeerd, in het bijzonder met het oog op art. 9 lid 4 IPPC-richtlijn. Zie hierover uitgebreid in F.H. Oosterhuis. M.G.W.M. Peeters, R. Uylenburg, Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn, STEM publicatie 2007/1, verkrijgbaar via [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl), p. 45-47 en p. 89.

<sup>73</sup> Hiermee is bijlage IV van de IPPC-richtlijn omgezet.

<sup>74</sup> Stcrt. 2005, 231.

BREF-documenten, althans voor zover deze zijn aangewezen bij ministeriële regeling.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt de BREF-documenten een belangrijke status toe te kennen bij de bepaling van de beste beschikbare technieken.<sup>75</sup> De vraag rijst uiteraard hoe zal of moet worden omgegaan met een door de Commissie bekendgemaakt BREF-document dat niet is aangewezen in de ministeriële regeling.

### ***Koppeling actualisering aan BREF-documenten***

Aangenomen kan worden dat nieuwe technieken beschreven in een nieuw of geactualiseerd BREF-document onder het criterium van 'ontwikkelingen op het gebied van technische mogelijkheden' van art. 8.22 Wm vallen. De actualisering van een BREF is immers juist bedoeld om de nieuwste technologische ontwikkelingen te volgen. Nieuwe technieken volgend uit een geactualiseerd BREF moeten zo aanleiding vormen voor de toepassing van art. 8.22 Wm. Daarbij volgt uit de overeenkomstige toepassing van art. 8.11 lid 3 en 4 Wm dat ook bij het bezien en herzien van de Wm-vergunning voor een IPPC-inrichting, BREF-documenten onderdeel zijn van het toetsingskader (art. 8.22 lid 4 Wm).

Een expliciete verwijzing naar nieuwe of bijgestelde BREF-documenten als aanleiding voor de plicht tot het toetsen en het, zo nodig, bijstellen van de vergunning ontbreekt echter in de Wm. Om verwarring te voorkomen lijkt het geëigend een expliciete verwijzing op te nemen ter implementatie van art. 22 derde lid richtlijnvoorstel, inhoudende dat in geval van een door de Commissie aangenomen nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument de vergunning door het bevoegd gezag wordt getoetst en voor zover nodig bijgesteld (zie eerder paragraaf 2.4.5. over de tekstverschillen in de Nederlandse, Duitse en Engelse teksten enerzijds en de Franse tekst en overweging 15 anderzijds).

### ***Termijn***

Art. 8.22 Wm verbindt geen termijn aan het bezien van de vergunning; het bevoegd gezag is enkel verplicht tot het 'regelmatig' bezien van de vergunning. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever bewust geen termijn heeft verbonden aan het 'bezien' van de vergunning, aangezien een vaste termijn in de praktijk al snel tot norm zou kunnen worden verheven terwijl actualiseren vaker nodig kan zijn.<sup>76</sup> In de literatuur worden ook andere voordelen genoemd van het niet verbinden van een termijn aan de actualiseringsplicht zoals het feit dat rekening kan worden gehouden met de investeringscycli van bedrijven, zoals afschrijvingstermijnen e.d.<sup>77</sup> Overigens zij nogmaals opgemerkt dat art. 22 lid 1 richtlijnvoorstel spreekt over het geregeld toetsen: de koppeling aan een termijn duikt alleen op in het geval er een BREF wordt vastgesteld.

<sup>75</sup> Bijv. ABRvS 17 januari 2007, AB 2008/186 m.nt. Jongma en ABRvS 20 april 2005, AB 2005/186. Zie verder M.P. Jongma, De doorwerking van Europese BREF-documenten in het nationale recht, M en R 2006, nr. 6, p. 353. Zie ook STEM-publicatie 2007/1, Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn.

<sup>76</sup> *Kamerstukken II* 1990/91, 21 087, nr. 13, p. 45.

<sup>77</sup> J.E. Hoitink, *Bestaande rechten in het milieurecht* (1998), p. 57.



Naast de expliciete verwijzing naar de BREF-documenten zou ook de termijn van vier jaar na het bekendmaken van een nieuw of geactualiseerd BREF-document moeten worden opgenomen in de Wm.

Art. 8.22 lid 3 Wm biedt in beginsel de ruimte om bij amvb nadere regels te stellen over de frequentie van toetsing (zoals de vierjaars-termijn).

Uit eerder onderzoek blijkt dat vergunningverleners in de praktijk het beschikbaar komen van nieuwe beste beschikbare technieken (of nieuwe BREF-documenten) op zichzelf meestal niet aangrijpen om de Wm-vergunning te actualiseren. Wel voerde in het desbetreffende onderzoek een deel van de geïnterviewde vergunningverleners een periodieke toetsing uit. Niet altijd werd een vast schema gehanteerd, maar werd geactualiseerd indien daar aanleiding toe was.<sup>78</sup>

Zo'n aanleiding was bijvoorbeeld de deadline van 30 oktober 2007, op welke datum IPPC-installaties ingevolge art. 5 IPPC-richtlijn uiterlijk conform de eisen van de richtlijn moeten worden geëxploiteerd.<sup>79</sup> Dit betekent dat vergunningvoorschriften moeten worden geactualiseerd indien ze niet voldoen aan de beste beschikbare technieken volgens uit onder meer de toepasselijke BREF's. In Nederland is deze bepaling geïmplementeerd in art. 22.1a Wm.

De termijn van 30 oktober 2007 is inmiddels verstreken. Gebleken is dat Nederland op die datum nog niet aan haar verplichtingen had voldaan; voor een groot aantal installaties was nog geen nieuwe of geactualiseerde vergunning verleend.<sup>80</sup> De Europese Commissie heeft Nederland in dit verband in gebreke gesteld voor onvoldoende uitvoering van de IPPC-richtlijn.<sup>81</sup> Uit onderzoek is gebleken dat een van de oorzaken van de achterstand de langzame informatieverstrekking is door bedrijven en soms een gebrek aan medewerking.<sup>82</sup> Uit deze casus blijkt dat in de praktijk een termijnstelling voor de actualisering nog niet eenvoudig te halen is.

Een termijn is een expliciete stimulans voor vergunningverleners om de vergunningen daadwerkelijk te toetsen. Zoals hierboven aangegeven kunnen er in de praktijk echter problemen ontstaan om de termijn te halen. Ook uit hoofdstuk 3 van dit rapport blijkt dat bij een expliciete verplichting tot bezien van de vergunning na vier jaar (zoals in het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen), dit niet altijd (planmatig) gebeurt. Wanneer blijkt dat in de praktijk niet wordt voldaan aan de verplichting binnen vier jaar na aanname van een nieuwe of geactualiseerde BREF de vergunningvoorwaarden voor zover nodig te toetsen en bij te stellen, wordt niet voldaan aan de eisen van het richtlijnvoorstel. De vraag kan in dit verband worden opgeworpen of alleen het opnemen van een actualiseringstermijn voor de vergunningverlener (de verantwoordelijkheid ligt

<sup>78</sup> STEM-rapport, Het beoordelingskader van de IPPC-richtlijn, p. 82.

<sup>79</sup> Richtlijn 2008/1/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 36.

<sup>80</sup> Om te voldoen aan de informatieverplichting die Nederland in dit kader heeft op grond van de IPPC-richtlijn verplicht art. 21.2a Wm bestuursorganen de benodigde gegevens te verstrekken aan de minister van VROM.

<sup>81</sup> Zie hierover *Kamerstukken II* 2008/09, 22 343, nr. 207

<sup>82</sup> Zie VROM-inspectierapport 2006 en P.C. Roos, Inhaalslag implementatie IPPC-richtlijn, M en R 2007, p. 341.

dan bij het bevoegd gezag) een voldoende implementatie is. Dit leidt in de praktijk lang niet altijd tot naleving. Zou niet ook naar andere instrumenten moeten worden gekeken?

Nader onderzoek verdient bijvoorbeeld de vraag in hoeverre tijdelijke vergunningen met het oog op ontwikkelingen in de beste beschikbare technieken wenselijk zouden zijn. De verantwoordelijkheid voor actualisering van de vergunning wordt dan meer bij de vergunninghouder gelegd. Dit gaat evenwel verder dan hetgeen het richtlijn voorstel industriële emissies eist. Thans biedt de Wm weinig ruimte om een tijdelijke Wm-vergunning te verlenen in verband met veranderende technieken.<sup>83</sup> Bij de implementatie zou derhalve een verruiming van art. 8.17 Wm kunnen worden overwogen, zij het dat dit op zich nog nader moet worden afgewogen.

Ook zou nagedacht kunnen worden over een verplichting voor het bevoegd gezag om een 'actualiseringsbesluit' te nemen, indien de vergunning in het licht van de nieuwe of geactualiseerde BREF nog voldoende actueel wordt geacht. Dus niet alleen moet een besluit volgen indien wijziging van de vergunningvoorwaarden nodig is, maar ook indien de vergunning nog voldoende actueel is. Dit zou een meer planmatige aanpak van de actualisering van vergunning kunnen bevorderen (en daarmee de naleving van de richtlijn). De huidige Wm kent een dergelijk besluit waaruit blijkt dat, na toetsing, de vergunning actueel moet worden geacht niet. Ook het richtlijnvoorstel geeft niet aan welke actie moet volgen indien uit toetsing blijkt dat bijstelling niet nodig is. Wel wordt in art. 26 van het richtlijnvoorstel gesproken over "een besluit over de (...) toetsing van een vergunning". Dit wekt de vraag op wat hiermee is bedoeld, en wij kunnen ons voorstellen dat dit het genoemde actualiseringsbesluit is. In onze visie zou in het actualiseringbesluit het resultaat van de afweging (toetsing) of bijstelling nodig is moeten staan, en wordt dus in dat besluit vastgesteld of al dan niet tot bijstelling zal worden overgegaan. We benadrukken echter dat de richtlijn in bijvoorbeeld art. 22 niet expliciet benoemt dat het bevoegd gezag een dergelijk actualiseringbesluit moet nemen.

In hoofdstuk 3 is gebleken dat de geraadpleegde bevoegde gezagen geen voorstander zijn van een formalisering van de afweging of bijgesteld moet worden. We kunnen ons voorstellen dat een dergelijke formalisering inderdaad niet in het belang is van het bevoegd gezag, en vooral een overigens vermoedelijk geringe bestuurlijke last oplevert. De afweging moet immers worden gedaan, het extra werk is dat dit moet worden neergelegd in een besluit. Tegen een dergelijk actualiseringbesluit zou overigens wel rechtsbescherming open moeten staan. Indien het actualiseringbesluit inhoudt dat de vergunning niet hoeft te worden bijgesteld, kunnen derdebelanghebbenden hiertegen in (bezwaar en) beroep. Voor zover het actualiseringbesluit inhoudt dat er een bijstelling moet plaatsvinden, kan

<sup>83</sup> Art. 8.17 lid 1 Wm noemt slechts een beperkt aantal limitatieve gronden redenen op grond waarvan een tijdelijke vergunning kan worden verleend. Daaronder valt niet dat sprake is van een nieuwe situatie.



dit als een voorbereidingsbesluit worden gezien niet afzonderlijk vatbaar voor (bezwaar en) beroep.<sup>84</sup>

In de ruimtelijke ordening bestaat een enigszins vergelijkbare bevoegdheid ten aanzien van het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan dient elke tien jaar (gerekend vanaf de datum van vaststelling) herzien te worden, anders vervalt de mogelijkheid tot het heffen van leges. Dit geldt echter niet indien de gemeenteraad verklaart dat een bestemmingsplan na tien jaar nog voldoende actueel is door het nemen van een zogenoemd ‘verlengingsbesluit’ (art. 3.1 lid 3 Wro).

Voorts zou een versterking van rol van de exploitant m.b.t het aanleveren van informatie, de actualiseringsplicht (ook in meer algemene zin, niet alleen naar aanleiding van een termijn) kunnen vergemakkelijken. In par. 4.4 wordt hier nader op ingegaan.

Een andere belangrijke beperking bij de actualisering van Wm-vergunningen is dat ingevolge standaardjurisprudentie de ‘grondslag van de aanvraag niet mag worden verlaten’. Deze jurisprudentie geldt ook bij de toepassing van art. 8.23 Wm en wordt hierna in par. 4.3.2 besproken.

## 4.3

### AMBTSHALVE WIJZIGING VAN DE VERGUNNING OP BASIS VAN ART. 8.23 WM

#### 4.3.1

##### ALGEMENE OPMERKINGEN

Ingevolge art. 8.23 Wm kan het bevoegd gezag de beperkingen waaronder een Wm-vergunning is verleend en de voorschriften die daaraan zijn verbonden ambtshalve of op verzoek van derden wijzigen, aanvullen of intrekken. Ook kunnen nieuwe voorschriften of beperkingen worden toegevoegd. Art. 8.23 Wm geeft niet aan wat de redenen voor wijziging van de voorschriften of beperkingen kunnen zijn. Enkel is bepaald dat een besluit op grond van art. 8.23 Wm kan worden genomen ‘in het belang van de bescherming van het milieu’.<sup>85</sup> Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het, na klachten van derden, alsnog verbinden van een onderzoekverplichting met betrekking tot geurhinder aan de milieuvergunning<sup>86</sup> of het opnemen van een aanvullend voorschrift dat vrachtwagens van een bepaald gewicht de inrichting alleen nog via een bepaalde weg mogen naderen en verlaten, dit ter beperking van de geluidsoverlast.<sup>87</sup>

De artt. 8.6 tot en met 8.17 Wm zijn, net als bij art. 8.22 Wm, van overeenkomstige toepassing verklaard (art. 8.23 lid 3 Wm). Art. 8.23 Wm biedt het bevoegd gezag een *bevoegdheid* tot ambtshalve wijziging van de vergunning. Bij de beslissing om toepassing te geven aan art. 8.23 Wm heeft het bevoegd gezag beleidsvrijheid.<sup>88</sup>

<sup>84</sup> Zie art. 6:3 Awb.

<sup>85</sup> Dit betekent bijvoorbeeld dat een versoepeling van de voorschriften, waardoor er een grotere belasting van het milieu ontstaat, niet is toegestaan op basis van art. 8.23 Wm. Dit is niet in het belang van de bescherming van het milieu, zie bijv. ABRvS 6 juni 1995, BR 1995, 771.

<sup>86</sup> ABRvS 5 maart 2003, nr. 200204409/2 M en R 2003, 100.

<sup>87</sup> ABRvS 7 juni 2006, 200510331/1.

<sup>88</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 mei 2006, nr. 200507105/1.

Aan het feit dat bij toepassing van art. 8.23 Wm sprake is van een bestaande situatie, en bij de vergunninghouder bepaalde verwachtingen zijn gewekt, wordt in de tekst van de wet of in de MvT geen bijzondere betekenis toegekend. Het belang van de bescherming van het milieu staat voorop. Ook de jurisprudentie over art. 8.23 Wm laat dit – in overwegende mate – zien.<sup>89</sup> De aanleiding tot de wijziging van de vergunning op basis van art. 8.23 Wm kan verschillend zijn. Redenen om tot wijziging van de Wm-vergunning over te gaan, kunnen in de praktijk bijvoorbeeld zijn gelegen in een verandering van de omgeving van de inrichting,<sup>90</sup> nieuw beleid of andere inzichten<sup>91</sup> (o.m. naar aanleiding van klachten van derden) of wetgeving. Ook nieuwe technieken beschreven in een nieuw of bijgesteld BREF-document kunnen aanleiding vormen om tot ambtshalve wijziging van de Wm-vergunning op basis van art. 8.23 Wm over te gaan.

Voor het wijzigen van de Wm-vergunning op basis van art. 8.23 Wm moet het bevoegd gezag dus aantonen dat de wijziging in het belang van de bescherming van het milieu is. Dit is een ruimer criterium, dan de toepassingscriteria van art. 8.22 Wm (ontwikkelingen met betrekking tot de technische mogelijkheden en ontwikkelingen in de milieukwaliteit). Het verschil tussen beide bepalingen is, zoals eerder aangegeven, dat art. 8.23 een bevoegdheid tot wijziging bevat en art. 8.22 een plicht.

In zoverre voldoet art. 8.23 Wm formeel niet aan art. 22 richtlijnvoorstel waarin een actualiseringsplicht is opgenomen.

Een belangrijke beperking van de toepassing van art. 8.23 Wm, en van art. 8.22 Wm, betreft de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake het verlaten van de grondslag van de aanvraag. In het navolgende volgt een nadere analyse van deze jurisprudentie en worden mogelijke oplossingsrichtingen gegeven.

#### 4.3.2

#### VERLATEN GRONDSLAG VAN DE AANVRAAG

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak mag bij toepassing van art. 8.23 Wm de grondslag van de aanvraag niet worden verlaten. Dit volgt volgens de Afdeling uit de samenhang tussen art. 8.1 lid 1 en art. 8.23 lid 1 Wm.<sup>92</sup> Het mag niet zo zijn dat in feite een andere inrichting ontstaat dan was aangevraagd. Dit betekent dat geen ‘ingrijpende’ voorzieningen, zoals een ventilatiesysteem, mogen worden voorgeschreven, omdat dan de grondslag van de aanvraag wordt verlaten. De Afdeling heeft bijvoorbeeld veelvuldig geoordeeld dat het voorschrijven van een geluidsscherm een zodanige ingrijpende voorziening

<sup>89</sup> Zie bijv. ABRvS 23 maart 2005, nr. 200406348/1

<sup>90</sup> Het bevoegd gezag moet de bestaande toestand van het milieu (art. 8.8, lid 1 sub a Wm) betrekken bij de toepassing van art. 8.23 Wm

<sup>91</sup> Bijv. ABRvS 2 november 2000, AB 2001, 223 m.nt. A.B. Blomberg.

<sup>92</sup> Zie o.a. ABRS 6 februari 2008, 200701984/1 en 200701991/1, ABRS 6 maart 2002, AB 2002, 274 m.t. MPJ en ABRS 4 februari 2004, 183 m.nt. FM.

is dat hierdoor sprake is van het verlaten van de grondslag van de aanvraag.<sup>93</sup> Ditzelfde geldt bijvoorbeeld voor het voorschrijven van een emissie-arme stal.<sup>94</sup>

Minder ingrijpende voorzieningen, zoals het plaatsen van een tank boven of in een vloestofdichte lekbak, acht de Afdeling vaak wel aanvaardbaar.<sup>95</sup> Jongma merkt overigens op dat de jurisprudentie niet altijd consistent is. Zo wijst zij er bijvoorbeeld op dat het voorschrijven van een vloestofdichte vloer vrijwel altijd aanvaardbaar wordt geacht door de Afdeling, terwijl dit toch een tamelijk ingrijpende voorziening is.<sup>96</sup>

Een beperking is voorts dat de toepassing van art. 8.23 Wm niet tot gevolg mag hebben dat de vergunde bedrijfsvoering onmogelijk wordt. Dit komt in feite neer op intrekking van de vergunning en daartoe geeft 8.23 Wm niet de bevoegdheid.<sup>97</sup> Uiteraard zou in zo een geval de mogelijkheid van art. 8.25 Wm moeten worden overwogen.

De vergunningaanvraag speelt derhalve een belangrijke rol bij de toepassingsmogelijkheden van art. 8.22 Wm en 8.23 Wm, althans zo lang de Afdeling deze jurisprudentie zo in stand houdt en niet omgaat naar een soepelere lijn. Indien een aanpassing van de vergunning nodig is in verband met een aanscherping van de emissiegrenswaarden die op de best beschikbare technieken zijn gebaseerd,<sup>98</sup> kan het bevoegd gezag tegen deze beperking aanlopen. Een scherpere emissie-eis kan tot dusdanige aanpassingen nopen dat in wezen een andere inrichting ontstaat dan is aangevraagd. Het bevoegd gezag zal de vergunninghouder moeten bewegen een revisie- of veranderingsvergunning in te dienen en kan in zo'n geval niet overgaan tot ambtshalve wijziging omdat dan de grondslag van de aanvraag zou worden verlaten. Wanneer de vergunninghouder niet wil meewerken en er niet kan worden bewerkstelligd dat door wijziging de beste beschikbare technieken worden toegepast, zal de vergunning moeten worden ingetrokken (art. 8.25 lid 2 onder a Wm, zie ook par. 4.2.1). De intrekking geldt hier derhalve als 'stok achter de deur'.

Aanpassing van de Wm-vergunning kan ook nodig zijn in verband met de overschrijding van een milieukwaliteitsnorm of in verband met de andere gronden van art. 22 lid 4 richtlijnvoorstel. Bij overschrijding van een milieukwaliteitsnorm kan het nodig zijn meer te eisen dan op grond van de beste beschikbare technieken

<sup>93</sup> Bijv. ABRS 21 september 1999, M en R 2000, nr. 69, waarbij het ging om een geluidsscherm van 3 meter in verband met het tegengaan van geluidsoverlast van het laden en lossen van vrachtwagens. Ook bijv. ABRS 19 januari 2005, nr. 200400889/1.

<sup>94</sup> Zie o.a. ABRS 22 januari 2003, Stab nieuwsbrief, nr. 03-07.

<sup>95</sup> ABRS 17 mei 2006, nr. 200507824/1, ook bijv. ABRS 26 maart 2001, JM 2001/82 m.nt. Kavsek (emissiepuntverplaatsing).

<sup>96</sup> M.P. Jongma, De milieuvergunning, Deventer 2002, p. 147.

<sup>97</sup> Bijv. ABRS 8 november 2006, nr. 200602303/1 en ABRS 24 december 1998, E03.96.1764.

<sup>98</sup> In de vergunning worden overigens niet de beste beschikbare technieken als zodanig voorgeschreven. De BBT vormen de basis voor de in de vergunning op te nemen emissiegrenswaarden. Voor IPPC-inrichtingen is bepaald dat niet het gebruik van bepaalde technieken of technologieën mag worden voorgeschreven (zie art. 8.12 en 8.12a Wm).

kan worden gevraagd.<sup>99</sup> Indien deze wijziging niet kan worden bewerkstelligd door middel van actualisering van de vergunning zou volgens het huidige systeem van de Wm (om te voldoen aan de IPPC-richtlijn) de vergunning moeten worden ingetrokken.

Backes en Poortinga wijzen er in hun rapport op dat dit blijkt uit art. 8.25 lid 2 onder a Wm, waar is bepaald dat er een intrekkingplicht is indien redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat *ten minste* de voor de inrichting beste beschikbare technieken worden toegepast.<sup>100</sup>

De jurisprudentie ten aanzien van het verlaten van de grondslag van de aanvraag is voor zover ons bekend niet gewijzigd, ook niet in het licht van het voldoen aan de beste beschikbare technieken.<sup>101</sup>

Een opmerkelijke uitspraak in dit verband is overigens ABRvS 4 februari 2004, waarin de Afdeling overweegt dat de IPPC-richtlijn niet van toepassing is bij een verzoek om met toepassing van artikel 8.23, tweede lid Wm de voorschriften van een vergunning te wijzigen, omdat de IPPC-richtlijn ziet op wijzigingen binnen de inrichting die buiten de grondslag van de geldende vergunning vallen.<sup>102</sup> Hierbij verwijst de Afdeling naar art. 12, eerste en tweede lid in samenhang gezien met art. 2 aanhef en onder 10 van de IPPC-richtlijn. De Afdeling ziet hier art. 13 IPPC-richtlijn over het hoofd. Aangezien de IPPC-richtlijn inmiddels geïmplementeerd is in de Wm is deze uitspraak thans minder relevant.

Van den Broek wees er al op dat de intrekking een ‘paardenmiddel is dat wellicht eerder tot procedures leidt dan tot de door IPPC voorgeschreven wijziging.’<sup>103</sup> Indien een bedrijf niet wil meewerken en het bevoegd gezag de Wm-vergunning eigenlijk niet zou willen intrekken, ontstaat een soort patstelling. Het bevoegd gezag rest echter uiteindelijk niets anders dan de Wm-vergunning in te trekken. De wetgever is uitgegaan van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot het verlaten van de grondslag van de aanvraag en heeft uitdrukkelijk gekozen voor het instrument van intrekking.<sup>104</sup>

Deze keuze van de wetgever past in ons bestuursrechtelijk systeem om te beslissen op de aanvraag. Verder lijkt intrekking ‘zuiverder’; als een bedrijf niet wil meewerken aan actualisering van de vergunning, dan is intrekking van de vergunning de consequentie.

<sup>99</sup> Zie art. 19 richtlijnvoorstel.

<sup>100</sup> CH.W. Backes en M.A. Poortinga, Implementatie en afdwingbaarheid NEC-plafonds, Implementatie en afdwingbaarheid NEC-plafonds, Utrecht 2008, ISBN 978-78325-11-6.

<sup>101</sup> Bijv. ABRvS 17 mei 2006, 200507105/1.

<sup>102</sup> ABRvS 4 februari 2004, M en R 2004, 45 m.nt. RvG en AB 2004/183 m.nt. FM

<sup>103</sup> J.H.G. van den Broek, IPPC-proof op 30 oktober 2007, M en R 2007, p. 85.

<sup>104</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 35. Aangehaald in par. 3.2.1

Er zijn echter ook tegenargumenten. In de literatuur is er de nodige kritiek op de door de Afdeling gehanteerde strikte binding tussen de aanvraag en de beslissing op de aanvraag.<sup>105</sup>

Hoofddlijn van deze kritiek is dat de strikte koppeling van de vergunning aan de aanvraag niet meer past in de huidige opvatting van het (brede) begrip ‘milieu’; de uitvoering van de verruimde reikwijdte van de Wm wordt hierdoor beperkt. Ook belemmert deze strikte koppeling de beïnvloeding van de locatie van de inrichting.<sup>106</sup>

De vraag is of het bevoegd gezag niet meer ruimte zou moeten krijgen om bij de ambtshalve wijziging van de Wm-vergunning buiten de grondslag van de aanvraag te gaan, mede in het licht van art. 22 richtlijnvoorstel waarin immers de verplichting is opgenomen de vergunningvoorwaarden voor zover nodig te toetsen en bij te stellen binnen vier jaar na de bekendmaking van een nieuw of bijgesteld BREF-document. Er kan in de richting van verschillende oplossingen worden gedacht.

Op deze plaats moet worden gewezen op de mogelijkheid om onderdelen van vergunningplichtige inrichtingen door middel van algemene regels te reguleren, waarbij voor de overige delen van de inrichting een vergunningplicht bestaat. Uit eerder onderzoek blijkt dat de IPPC-richtlijn hiertoe geen belemmeringen opwerpt.<sup>107</sup> Voor het richtlijnvoorstel lijkt dit niet anders te zijn. Voor de onderdelen van de inrichting die onder de werking van algemene regels komen te vallen, is de aanvraag niet meer relevant. Dit zou als oplossing kunnen worden gebruikt in gevallen waarin niet afgeweken kan worden van de aanvraag. Vanzelfsprekend is deze mogelijkheid niet in alle situaties toepasbaar en biedt in die zin slechts een beperkte oplossing.

### ***Oplossingsrichtingen***

Allereerst kan niet geheel worden uitgesloten dat de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak wijzigt naar aanleiding van de nieuwe Richtlijn industriële emissies (of zelfs ook anderszins zou omgaan). De Afdeling zou richtlijnconform kunnen toetsen voor zover het de beste beschikbare technieken betreft en meer ruimte laten voor wijzigingen in afwijking van de aanvraag. Voorts zal de grotere verantwoordelijkheid van de exploitant om gegevens te leveren (zoals aangegeven in art. 22 lid 2 en art. 24 van het richtlijnvoorstel) mogelijk ook een aanknopingspunt zijn om ruimhartiger om te gaan met de bevoegdheid tot ambtshalve wijziging. Als een mogelijke aanpassing immers is aangegeven door de

<sup>105</sup> Zie Th.G. Drupsteen, Een brug te ver?, Deventer 2002, R. Uylenburg, De vergunningaanvraag ter discussie, M en R 2003, nr. 1, p. 1 en M.P. Jongma, De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss), Deventer 2002, p. 139 e.v.

<sup>106</sup> Het bevoegd gezag kan geen alternatieve locatie aan de aanvrager voorschrijven; er moet op de grondslag van de aanvraag worden beoordeeld of voor de in die aanvraag genoemde locatie vergunning kan worden verleend.

<sup>107</sup> V.M.Y. van 't Lam en R. Uylenburg, Europese grenzen aan de regulering van milieugevolgen van bedrijven door algemene regels, STEM-publicatie 2007/4. Hieraan zijn overigens wel beperkingen verbonden, zie p. 83-84 van het rapport.

exploitant zou dat kunnen worden gezien als een impliciete aanpassing van de aanvraag.

Voorts kan de wetgever blijven bij de oplossing die thans is gekozen; intrekking van de vergunning indien niet door wijziging kan worden bewerkstelligd dat de vergunning wordt aangepast. Formeel lijkt dit een voldoende implementatie te zijn van de verplichtingen in het richtlijnvoorstel.

De inrichting zal immers niet in werking mogen zijn, indien niet wordt voldaan aan de eisen van de richtlijn. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat wanneer in de praktijk de vergunningen niet worden ingetrokken, er sprake is van onvoldoende implementatie.

Een alternatief zou zijn in de Wm de mogelijkheid te bieden voor het bevoegd gezag om bij ambtshalve wijziging van de vergunning af te wijken van de aanvraag om de vergunning in overeenstemming te brengen met de richtlijn industriële emissies. Dit zou op de volgende wijze in afd. 8.1.2. Wm kunnen worden uitgewerkt:

- Indien na afweging in het actualiseringbesluit wordt vastgesteld dat het nodig is dat de vergunningsvoorwaarden moeten worden bijgesteld, moet in datzelfde besluit het bevoegd gezag de vergunninghouder aanwijzen om voor een nader vast te stellen datum een vergunningaanvraag in te dienen waarmee de vergunning in overeenstemming wordt gebracht met de richtlijn industriële emissies (en/of nader in het actualiseringbesluit aangeduide omstandigheden).<sup>108</sup> In geval van een nieuw of geactualiseerd BREF-document zou deze datum ruim voor de datum moeten liggen waarop een aanpassing nodig is, hetgeen volgens het richtlijnvoorstel vier jaar na bekendmaking zou moeten zijn.
- Indien de vergunninghouder voor deze gestelde datum geen aanvraag indient, dan wel een dusdanige aanvraag dat de vergunning nog steeds niet in overeenstemming zou zijn met de van de richtlijn industriële emissies (of de nader aangeduide omstandigheden), dan is het bevoegd gezag verplicht om de vergunning ambtshalve te wijzigen. Hiertoe dient in lijn met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure een ontwerpbesluit te worden opgesteld waarover een ieder mondelinge of schriftelijke zienswijzen kan indienen. Bijzonder is de positie van de vergunninghouder, en het ligt in de rede dat het bevoegd gezag het bedrijf expliciet uitnodigt voor dan wel na vaststellen van het ontwerpbesluit om te horen wat de eventuele bezwaren zijn tegen de gekozen oplossingsrichting.<sup>109</sup> In de wet zou moeten worden aangegeven dat bij de ambtshalve aanpassing de grondslag van de vergunningaanvraag mag worden verlaten.

<sup>108</sup> Dit onderzoek beperkt zich tot het richtlijnvoorstel industriële emissies; uiteraard moet afgewogen worden of een nieuwe voorziening als hier voorgesteld voor alle vergunningen ex hoofdstuk 8 Wm zou moeten gelden.

<sup>109</sup> In deze wijze wij op artikel 3:15 Awb jo 13.3 ; uiteraard zullen ook de procedurele regels bij implementatie moeten worden gezien (zie in dat verband ook het nieuwe art. 26 van het richtlijnvoorstel., waarbij opvallend genoeg alleen wordt verwezen naar een bijstelling overeenkomstig art. 22 vierde lid).



Indien dit zou leiden tot kosten die redelijkerwijs niet volledig op korte termijn voor rekening voor het bedrijf zouden moeten komen, dan rijst de vraag of een tamelijk ruime overgangstermijn, dan wel, bij snellere doorvoering van de aanscherping, een financiële compensatie aan de orde is. Een ruime overgangstermijn kan met name niet geschikt zijn indien sprake is van een knellend milieubelang dat opgelost moet worden. Voorts geeft artikel 22 vierde lid aan dat de vergunningsvoorwaarden moeten worden bijgesteld indien ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken een significante beperking van de emissies mogelijk maken. De termijn waarbinnen de nieuwe techniek daadwerkelijk door de vergunninghouder moet worden gevolgd wordt niet aangegeven en zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Uiteraard zal bij financiële nadeelcompensaties, die naar verwachting slechts in uitzonderingssituaties geëigend zullen zijn, de regeling van staatssteun moeten worden gerespecteerd.

De ambtshalve wijziging hoeft niet alleen te zien op het in overeenstemming brengen van de vergunning met de beste beschikbare technieken, maar ook op de aanpassing van de vergunning in verband met overschrijding van een milieukwaliteitsnorm of in verband met de andere gronden van art. 22 lid 4 richtlijnvoorstel. Zoals eerder aangegeven in par. 4.2.4 is een lastig punt bij de aanpassing van de vergunning in verband met de overschrijding van milieukwaliteitsnormen dat het bevoegd gezag een vertaalslag zal moeten maken naar de individuele inrichting. Waarom moet de vergunning van de ene inrichting worden aangepast en niet de vergunning van een andere inrichting? Dit zal bij voorkeur in andere en voorafgaande besluitvorming, bijvoorbeeld in een besluit van algemene strekking moeten worden verantwoord.<sup>110</sup>

#### 4.4

#### INFORMATIEVERPLICHTINGEN IN EN OP GROND VAN DE WET MILIEUBEHEER

##### 4.4.1

##### ALGEMENE OPMERKINGEN

In hoofdstuk 2 bleek dat in het voorstel voor de richtlijn industriële emissies de exploitant een grotere rol krijgt toebedeeld bij de actualisering van de vergunning, in het bijzonder met betrekking tot het aanleveren van informatie. De exploitant dient op verzoek van de bevoegde autoriteit alle gegevens te overleggen die relevant zijn voor de toetsing van de vergunningvoorwaarden (art. 22 lid 2 richtlijnvoorstel). Ook is gewezen op de mogelijke relevantie van art. 24 richtlijnvoorstel voor de actualisering van vergunningen. Deze bepaling voorziet in een verplichting voor de exploitant tot indiening van een verslag over de naleving van de vergunning, waarbij ook een vergelijking met de beste beschikbare technieken als beschreven in de BREF-documenten moet worden gemaakt.

Hoitink wees er al op dat de reden waarom bestuursorganen vaak de revisieprocedure op aanvraag verkiezen boven actualisering, is gelegen in het feit dat bij ambtshalve wijziging van de vergunning het bevoegd gezag vaak genoodzaakt is meer eigen onderzoek te verrichten, dan bij een (veranderings)vergunning op aanvraag.<sup>111</sup> Vooral bij bedrijven die niet willen

<sup>110</sup> Daarbij kan worden gedacht aan een constructie als het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Een verdere uitwerking gaat dit onderzoek echter te buiten.

<sup>111</sup> Zie J.E. Hoitink, Bestaande rechten in het milieurecht (1998), p. 61.

meewerken, zal het vaak minder eenvoudig zijn om informatie te verkrijgen. Een versterking van de informatieverplichtingen van de exploitant zou de actualisering van vergunning dan ook kunnen vergemakkelijken.

In het navolgende bezien we de bestaande (onderzoeks- en) informatieverplichtingen in de Wm met het oog op de actualisering van vergunningen.

Voorafgaand moet worden geconstateerd dat de artt. 8.22 en 8.23 Wm geen expliciete bevoegdheid bevatten voor het bevoegd gezag om te verzoeken om gegevens. Er is geen sprake van een aanvraag om vergunning en de bepalingen omtrent gegevensverstrekking (zie hfdst. 5 Ivb) zijn dan ook niet van toepassing.<sup>112</sup> Wel zijn andere bepalingen van de Wm relevant. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar onderzoeks- en informatieverplichtingen gekoppeld aan de vergunning (4.4.2) en verslaglegging los van de vergunning (4.4.3). Opgemerkt zij overigens dat dit onderzoek niet gaat over de vraag of in algemene zin in Nederland alle gegevens moeten worden aangeleverd waartoe het richtlijnvoorstel industriële emissies verplicht. Hierover kunnen in het kader van dit onderzoek geen conclusies worden getrokken. Voor de onderzoeksvraag is vooral relevant of bijvoorbeeld bestaande informatieverplichtingen zijn gekoppeld aan de vraag of er betere technieken mogelijk zijn.

#### 4.4.2

#### VERSLAGLEGGING GEKOPPELD AAN DE WM-VERGUNNING

##### ***Meet- en registratie en verslagverplichtingen in de Wm-vergunning***

Verschillende bepalingen in de Wm verplichten tot het in de vergunning opnemen van voorschriften over (zelf)monitoring, waar ook de registratie van de monitoring is inbegrepen (zie art. 8.12 lid 4 Wm, art. 8.12a leden 3 en 4 Wm, art. 8.14 lid 1 Wm). Daarnaast biedt ook art. 8.13 lid 1 onder a en c de mogelijkheid tot het opnemen van vergunningvoorschriften met betrekking tot meten, berekeningen en tellingen en de registratie daarvan. De gegevens uit deze onderzoeken kunnen ook worden gebruikt bij de toetsing en bijstelling van de Wm-vergunning.

##### ***Onderzoeksverplichting op basis van art. 8.13 lid 1 onder b Wm***

Art. 8.13 lid 1 onder b Wm biedt de mogelijkheid verplichtingen op te leggen tot het verrichten van onderzoek naar mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de vergunning verbonden voorschriften voorzien. Daarbij kan worden bepaald dat de uitkomsten van de onderzoeken worden geregistreerd en bewaard dan wel gemeld of ter beschikking gesteld van bij het voorschrift aangewezen bestuursorganen (art. 8.13 lid 1 onder c Wm). In de MvT wordt aangegeven dat zo'n onderzoeksverplichting onder meer zinvol kan zijn om de voorwaarden te scheppen voor meer structurele oplossingen op termijn dan op het moment van vergunningverlening mogelijk of bekend zijn.<sup>113</sup> Op grond van deze bepaling kan bijvoorbeeld onderzoek naar schonere technieken worden voorgeschreven. De informatie die voortkomt uit het onderzoek kan aanleiding zijn om de vergunning opnieuw te bezien en zo nodig te actualiseren. In die zin kunnen dergelijke onderzoeksverplichtingen waardevol zijn met het oog op de

<sup>112</sup> Zie ook bijv. ABRvS 12 december 2007, nr. 200704315/1.

<sup>113</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 77.



toetsing en actualisering van vergunningen. In hoofdstuk 2 is reeds opgemerkt dat het richtlijnvoorstel industriële emissies niet ingaat op het stellen van een onderzoeksverplichting aan de exploitant.

In de MvT wordt reeds aangegeven dat zorgvuldigheid is geboden bij het opnemen van onderzoeksverplichtingen; er zal moeten worden nagegaan of dit onderzoek niet al reeds bij andere bedrijven is verricht of dat het onderzoek zich niet meer leent voor uitvoering op bedrijfsniveau.<sup>114</sup> Uit de jurisprudentie blijken nog andere begrenzingen om onderzoeksverplichtingen op te leggen.

Een belangrijke beperking ligt in de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag als vergunningverlener.<sup>115</sup> Zo overweegt de Afdeling dat het, gelet op art. 8.22 eerste lid Wm, de taak van het bevoegd gezag is om te onderzoeken of de bestaande werkwijze en emissiebeperkende technieken van een inrichting nog de beste beschikbare technieken vertegenwoordigen. Dit mag niet worden opgedragen aan de vergunninghouder.<sup>116</sup>

Aan de orde was een vergunningvoorschrift waarin de vergunninghouder de plicht werd opgelegd ten minste eenmaal in de vijf jaar een actualisatietoets uit te voeren, waarin hij nagaat of de toegepaste werkwijze en de toegepaste emissiebeperkende technieken voldoen aan BBT. Hierover moest de vergunninghouder schriftelijk rapporteren aan de directie Ruimte, Milieu en Water.

Wel kan ten aanzien van nieuwe methoden een haalbaarheidsonderzoek worden opgelegd aan de vergunninghouder, zoals een haalbaarheidsonderzoek naar energiebesparing met daaraan gekoppeld het opstellen van een bedrijfsenergieplan.<sup>117</sup>

Andere beperkingen bij het opleggen van onderzoeksvoorschriften zijn dat het milieubelang het onderzoek moet rechtvaardigen en dat het voorschrift een duidelijke onderzoeksopdracht bevat.<sup>118</sup> Ook is bij het opleggen van onderzoeksverplichtingen de aanvraag relevant. Indien ten aanzien van een bepaald onderwerp geen voorschriften mogen worden opgenomen, omdat daarmee de grondslag van de aanvraag wordt verlaten, kunnen ter zake ook geen onderzoeksverplichtingen worden opgenomen.<sup>119</sup>

Geconstateerd moet worden dat de bestaande informatieverplichtingen die kunnen worden opgenomen in de Wm-vergunning in beginsel niet zijn gekoppeld aan de vraag of betere technieken, die eventueel als beste beschikbare technieken kunnen worden toegepast, mogelijk zijn. Een uitzondering biedt art. 8.13 lid onder

<sup>114</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 77

<sup>115</sup> J.E. Hoitink, *Bestaande rechten in het milieurecht* (1998), p. 39.

<sup>116</sup> ABRvS 15 augustus 2007, nr. 200608202/1.

<sup>117</sup> ABRvS 12 december 2007, nr. 200704315/1

<sup>118</sup> ABRvS 15 augustus 1997, JM 1998, nr. 3.

<sup>119</sup> O.a. ABRvS 29 januari 1999, JM 1999, 41 m.nt. Zigenhorn en ABRvS 12 mei 2000, M en R 2001, 21 m.nt. Van Gestel. Zie ook noot Kaajan bij ABRvS 28 mei 2008, M en R 2008, 73.

b Wm op grond waarvan het opleggen van een specifieke plicht tot onderzoek (en verslaglegging) naar mogelijkheden tot een verdergaande bescherming van het milieu mogelijk is.

Deze mogelijkheid gaat naar huidig recht echter niet zover dat de vergunninghouder kan worden verplicht zelf te beoordelen of de werkwijze en technieken nog conform de beste beschikbare technieken zijn. In dit verband kan op zijn minst worden getwijfeld of de oprekking van de rol van de exploitant zoals voorgesteld in art. 22 en 24 van het richtlijnvoorstel in het huidige systeem van de Wm past. Ter implementatie van de richtlijn zal een wijziging van de Wm op dit punt nodig zijn.

Specifiek is van belang tot hoever de informatieplicht van de exploitant reikt indien het bevoegd gezag om gegevens nodig voor de toetsing verzoekt. Art. 22, tweede lid van het richtlijnvoorstel houdt zoals aangegeven in dat het bevoegd gezag de exploitant alle gegevens mag vragen nodig voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden. Eerder is al opgemerkt dat uiteraard de vraag rijst tot in hoeverre deze verplichting mag worden opgelegd. De vraag of en hoe een exploitant aan een nieuw vastgesteld BREF-document kan voldoen lijkt ons zeer verdedigbaar. De vraag is of bij de toetsing van een vergunning de exploitant ook in verdergaande mate kan worden verplicht na te denken over technieken die nog niet in een BREF-document zijn vastgelegd. Het richtlijnvoorstel geeft in art. 12 algemene beginselen inzake de fundamentele verplichtingen van de exploitant, waaronder dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen, en dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. Cruciaal zal zijn in hoeverre via de weg van art. 22, tweede lid, aan een exploitant kan worden gevraagd om verder na te denken dan hetgeen in een BREF is vastgelegd, dat speelt met name bij de in art. 22, vierde lid neergelegde omstandigheden tot aanpassing van de vergunning (aangezien daar geen koppeling is met een bijgesteld BREF). Aangezien een dergelijk vraag in principe een last betekent voor de exploitant, verdient het aanbeveling de bevoegdheid om de exploitant te verzoeken en te verplichten om te rapporteren over eventuele toepasbare technieken die nog niet in een BREF-document zijn vastgelegd, duidelijk op te nemen in de wet, met name voor de in artikel 22, vierde lid genoemde gevallen. Uiteraard zal via een toetsing aan met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen uitkristalliseren waar de grenzen van deze bevoegdheid dan liggen, en waar inderdaad bepaalde informatie redelijkerwijs niet meer kan worden geleverd van de exploitant.

#### 4.4.3

#### VERSLAGLEGGING NIET GEKOPPELD AAN DE WM-VERGUNNING

De Wm kent ook verslagverplichtingen buiten de vergunning. Zo zijn in hoofdstuk 12 Wm bepalingen opgenomen omtrent milieuverslaglegging. Voor bij het Besluit milieuverslaglegging<sup>120</sup> aangewezen inrichtingen die ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, waarvoor GS bevoegd gezag zijn om te beslissen op de vergunningaanvraag, geldt dat jaarlijks een milieuverslag moet worden opgesteld ten behoeve van het bevoegde gezag. Het gaat daarbij om een beperkte groep, zo'n 250, grote bedrijven.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Staatsblad 1998, 655.

<sup>121</sup> Zie ook STEM-rapport, Het milieujaarverslag. Zes jaar later, STEMpublicatie-2005/4.

De wetgever omschreef als belangrijkste doelstellingen van het milieuverslag het bevorderen van de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg, het uitwerken van de verantwoordingsplicht van bedrijven en de stroomlijning en uniformering van de rapportageverplichtingen.<sup>122</sup> Het verslag moet ingevolge art. 12.4 lid 2 Wm in ieder geval gegevens bevatten omtrent:

- De nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting in het verslagjaar heeft veroorzaakt;
- De technische, organisatorische en administratieve maatregelen en voorzieningen die in het verslagjaar met betrekking tot de inrichting zijn getroffen in het belang van de bescherming van het milieu;
- De redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot de onder a en b genoemde onderwerpen in het eerstvolgende verslagjaar.

Blijkens de doelstellingen is het milieuverslag in eerste instantie niet zozeer gericht op het bieden van informatie ten behoeve van de actualisering van vergunningen, maar is het vooral bedoeld voor een landelijke rapportage. Toch zou in het bijzonder het hierboven laatstgenoemde onderdeel van het milieuverslag, informatie over te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot technische maatregelen, ook relevante informatie kunnen bevatten met het oog op actualisering van de Wm-vergunning.

Het milieuverslag heeft inmiddels aan belang ingeboet in verband met de EG-verordening PRTR (Pollutant Release and Transfer Register).<sup>123</sup> Inrichtingen die vallen onder de toepassing van EG-verordening PRTR<sup>124</sup> en hun emissies of overbrenging van stoffen in een jaar een bepaalde drempelwaarde overschrijden, moeten een zogenoemd PRTR-verslag uitbrengen. De inrichting zal in dit verband ook moeten beschikken over een meet- en registratiesysteem. De gegevens worden verzameld in een voor het publiek toegankelijk nationaal register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen. Voor een deel zijn dit dezelfde gegevens die via het milieuverslag moeten worden aangeleverd. Om overlap te voorkomen vindt milieuverslaglegging nog slechts aanvullend plaats en bevat het milieuverslag slechts informatie die niet reeds op grond van de PRTR-verordening hoeft te worden aangeleverd (art. 12.10 Wm).<sup>125</sup> In de nabije toekomst zal het milieuverslag geheel worden geïntegreerd in het PRTR-verslag. Hiertoe ligt reeds een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.<sup>126</sup>

Geconstateerd moet worden dat de verslaglegging buiten de Wm-vergunning vooral bedoeld is voor landelijke rapportage. Het betreft een jaarlijkse verslaglegging, die niet is gekoppeld aan de vraag of er betere technieken mogelijk zijn (technieken die als BBT kunnen worden voorgeschreven).

<sup>122</sup> *Kamerstukken II* 1995/96, 24 572, nr. 3, p. 4-6.

<sup>123</sup> EG-verordening 166/2006. Zie ook titel 12.3 Wm.

<sup>124</sup> Dit zijn voor een groot deel IPPC-inrichtingen, zie NvT bij Stb. 2008, 30, p. 6.

<sup>125</sup> NvT bij Staatsblad 2008, 30, p. 11.

<sup>126</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 592, nrs. 1-3.

#### 4.4.4

#### AFRONDING

De artt. 8.22 en 8.23 Wm bevatten geen expliciete bevoegdheid voor het bevoegd gezag om te verzoeken om gegevens. Wel kent de Wm andere onderzoeks- en informatieverplichtingen gekoppeld aan de vergunning en daarnaast verslaglegging los van de vergunning. De bestaande mogelijkheden tot verslaglegging in de Wm-vergunning en de verslagverplichtingen daar buiten zijn in beginsel niet gekoppeld aan de ontwikkeling van betere technieken conform de beste beschikbare technieken (al dan niet blijkend uit een, geactualiseerd, BREF-document). De verslaglegging die niet is gekoppeld aan de Wm-vergunning - milieuverslag/PRTR-verslag - is vooral bedoeld voor landelijke rapportage en wordt slechts een keer per jaar uitgebracht.

Het lijkt dan ook voor overheidsorganen niet eenvoudig om over alle informatie te beschikken teneinde de vergunning te kunnen actualiseren. De implementatie van art. 22, tweede lid van het richtlijnvoorstel inhoudende dat de exploitant op verzoek van het bevoegd gezag alle gegevens overlegt die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn lijkt dan ook een versterking voor de positie van het bevoegd gezag bij de overweging over en realisering van een ambtshalve wijziging.

Bij mogelijke versterking van de positie van het bevoegd gezag zou voorts kunnen worden gedacht aan het opnemen in de Wm van een informatieverplichting voor de vergunninghouder op het moment dat er een nieuwe of geactualiseerde BREF wordt bekendgemaakt, hetgeen qua implementatie mogelijk een extra stap zou zijn ten opzichte van de tekst van het richtlijnvoorstel. In het eerstvolgende jaarrapport met een verslag over de naleving zoals bedoeld in art. 8 j° 24 van het richtlijnvoorstel zou de vergunninghouder moeten rapporteren over de vergelijking tussen de werking van de installatie en het nieuwe BREF. De bewijslast (werkt de inrichting conform de beste beschikbare technieken volgend uit de nieuwe BREF) zou dan in eerste instantie bij de vergunninghouder worden gelegd. Dit vergt een inhoudelijke wijziging van de Wm.

#### 4.5

#### BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de wijzigingen van het richtlijnvoorstel industriële emissies met betrekking tot het toetsen en actualiseren van milieuvergunningen passen binnen het huidige nationale kader voor de ambtshalve herziening van milieuvergunningen en welke juridische beperkingen zouden kunnen optreden. Ook zijn (richtingen van) oplossingen aangedragen. Samenvattend zijn de volgende beperkingen gesignaleerd en zijn oplossingsrichtingen voorgesteld:

1. Geconstateerd is dat de gehanteerde terminologie in art. 8.22 Wm en art. 22 richtlijnvoorstel niet overeenkomt. Om verwarring te voorkomen dienen de begrippen 'toetsen' en 'bijstellen' uit het richtlijnvoorstel letterlijk te worden overgenomen in de Wm.
2. De Nederlandse, Engelse, Duitse en Fransetaalversies van artikel 22 derde lid van het richtlijnvoorstel zijn niet consequent, waardoor onduidelijkheid bestaat

over de vraag of alle vergunningen van de betrokken installaties getoetst dienen te worden indien de Commissie een nieuw of bijgesteld BBT-referentiedocument aanneemt. Voorlopig lijkt dat wel het beste aan te sluiten bij de ratio van de richtlijn, ook gelet op overweging 15 van de richtlijn. De verplichting om een vergunning te bezien is wel duidelijk bepaald voor de gevallen aangewezen in artikel 22 vierde lid van het richtlijnvoorstel.

3. Niet is uitgesloten dat art. 22 lid 1 richtlijnvoorstel tot een ruimer toepassingsbereik van de actualiseringsplicht verplicht dan de toepassing van art. 8.22 Wm. Om te voorkomen dat er 'ruimte' zit tussen de actualiseringsplicht van het richtlijnvoorstel en de actualiseringsplicht van art. 8.22 Wm moet worden bezien in hoeverre het toepassingsbereik van art. 8.22 moet worden verruimd. Daarbij zou de relatie met art. 8.23 Wm moeten worden bezien en kan gedacht worden aan het samenvoegen van beide bepalingen.

4. De criteria in art. 8a.1 Ivb (nadere uitwerking van de verplichting de vergunning te 'bezien') komen niet overeen met art. 22 lid 4 richtlijnvoorstel. Dit betreft de expliciete verwijzing naar milieukwaliteitsnormen en het criterium 'ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken maken een significante beperking van de emissies mogelijk'. Om volledig juist te implementeren is het aangewezen de letterlijke tekst van de richtlijn op deze punten over te nemen.

5. Nieuwe technieken volgend uit een geactualiseerd BREF-document vormen volgens de huidige systematiek van de Wm aanleiding voor de toepassing van art. 8.22 Wm. Een expliciete verwijzing naar nieuwe of bijgestelde BREF-documenten ontbreekt echter in de Wm. Om verwarring te voorkomen, is het geëigend een expliciete verwijzing op te nemen, in die zin dat expliciet wordt bepaald dat bij een nieuw of geactualiseerd BREF-document de vergunning getoetst en zo nodig aangepast wordt (zoals bedoeld in art. 22, derde lid richtlijnvoorstel).

6. In aansluiting op punt 5 zou ook de in het richtlijnvoorstel genoemde termijn van vier jaar na het bekendmaken van een nieuw of geactualiseerd BREF-document moeten worden opgenomen in de Wm. De vraag is echter of alleen het opnemen van een actualiseringstermijn voor de vergunningverlener een voldoende implementatie van het richtlijnvoorstel is. In de praktijk blijkt dit niet altijd tot naleving te leiden. Nagedacht zou kunnen worden over andere instrumenten, zoals aan de verplichting voor het bevoegd gezag een zogenoemd 'actualiseringsbesluit' te nemen wanneer blijkt dat de vergunning in het licht van de nieuwe of bijgestelde BREF nog voldoende actueel wordt geacht.

7. Een belangrijke beperking in de toepassing van art. 8.22 Wm en art. 8.23 Wm betreft de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake het verlaten van de grondslag van de aanvraag. Mede in het licht van art. 22 richtlijnvoorstel is het de vraag of het bevoegd gezag niet meer ruimte zou moeten krijgen om af te wijken van de grondslag van de aanvraag.

In dit verband is onder meer de oplossingsrichting aangedragen om in de Wm te bepalen dat het bevoegd gezag de mogelijkheid heeft om bij ambtshalve wijziging van de vergunning af te wijken van de aanvraag om de vergunning in overeenstemming te brengen met de richtlijn industriële emissies. Dit zou op de volgende wijze in afd. 8.1.2. Wm kunnen worden uitgewerkt:

- Indien na afweging in het actualiseringbesluit wordt vastgesteld dat het nodig is dat de vergunningsvoorwaarden moeten worden bijgesteld, moet in datzelfde besluit het bevoegd gezag de vergunninghouder aanwijzen om voor een nader vast te stellen datum een vergunningaanvraag in te dienen waarmee de vergunning in overeenstemming wordt gebracht met de richtlijn industriële emissies en / of nader in het actualiseringbesluit aangeduide omstandigheden. In geval van een nieuw of geactualiseerd BREF-document zou deze datum ruim voor de datum moeten liggen waarop een aanpassing nodig is, hetgeen volgens het richtlijnvoorstel vier jaar na bekendmaking zou moeten zijn.
- Indien de vergunninghouder voor deze gestelde datum geen aanvraag indient, dan wel een dusdanige aanvraag dat de vergunning nog steeds niet in overeenstemming zou zijn met de richtlijn industriële emissies (of de nader aangeduide omstandigheden), dan is het bevoegd gezag verplicht om de vergunning ambtshalve te wijzigen. Hiertoe dient in lijn met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure een ontwerpbesluit te worden opgesteld waarover een ieder mondelinge of schriftelijke zienswijzen kan indienen. Bijzonder is de positie van de vergunninghouder, en het ligt in de rede dat het bevoegd gezag het bedrijf expliciet uitnodigt voor dan wel na vaststellen van het ontwerpbesluit om te horen wat de eventuele bezwaren zijn tegen de gekozen oplossingsrichting.<sup>127</sup> In de wet zou moeten worden aangegeven dat bij de ambtshalve zelfs de grondslag van de vergunningaanvraag mag worden verlaten. Daarbij moet bezien worden of deze voorziening een algemene toepassing zou moeten hebben op alle vergunningen ex hoofdstuk 8 Wm, dan wel alleen geschapen wordt teneinde te voldoen aan de eisen van de richtlijn industriële emissies.

8. In het richtlijnvoorstel krijgt de exploitant een grote rol toebedeeld bij de actualisering van de vergunning, in het bijzonder met betrekking tot het aanleveren van informatie. Geconstateerd is dat de bestaande verslagleggingverplichtingen die kunnen worden opgenomen in de Wm-vergunning en de verslagverplichtingen buiten de vergunning in beginsel niet gekoppeld zijn aan de vraag naar betere technieken conform de beste beschikbare technieken (al dan niet blijkend uit een, geactualiseerd, BREF-document). De verslaglegging die niet is gekoppeld aan de Wm-vergunning - milieuvorslag/PRTR-verslag - is vooral bedoeld voor landelijke rapportage en wordt slechts een keer per jaar uitgebracht. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het voor overheidsorganen niet eenvoudig is om over alle informatie te beschikken teneinde de vergunning te kunnen actualiseren. De Wm moet worden aangepast aan de eis van art. 22 lid 2 richtlijnvoorstel inhoudende dat de

<sup>127</sup> In deze wijze wij op artikel 3:15 Awb jo 13.3 ; uiteraard zullen ook de procedurele regels bij implementatie moeten worden bezien (zie in dat verband ook het nieuwe art. 26 van het richtlijnvoorstel, waarbij opvallend genoeg alleen wordt verwezen naar een bijstelling overeenkomstig art. 22 vierde lid).

exploitant op verzoek van het bevoegd gezag alle gegevens overlegt die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn.

Cruciaal zal zijn in hoeverre via de weg van art. 22, tweede lid, van het richtlijnvoorstel aan een exploitant kan worden gevraagd om verder na te denken dan hetgeen in een BREF is vastgelegd, dat speelt met name bij de in art. 22, vierde lid neergelegde omstandigheden tot aanpassing van de vergunning (aangezien daar geen koppeling is met een bijgesteld BREF). Aangezien een dergelijke vraag in principe een last betekent voor de exploitant, verdient het aanbeveling de bevoegdheid om de exploitant te verzoeken en te verplichten om te rapporteren over eventuele toepasbare technieken die nog niet in een BREF-document zijn vastgelegd, duidelijk op te nemen in de wet, met name voor de in artikel 22, vierde lid genoemde gevallen. Uiteraard zal via uiteindelijk een rechterlijke toetsing aan met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen uitkristalliseren waar de grenzen van deze bevoegdheid dan liggen, en waar inderdaad bepaalde informatie redelijkerwijs niet meer kan worden geleverd van de exploitant.

9. Voorts kan worden gedacht aan het opnemen in de Wm van een informatieverplichting voor de vergunninghouder op het moment dat er een nieuwe of geactualiseerde BREF wordt bekendgemaakt. De verplichting houdt in dat in het eerstvolgende jaarrapport met een verslag over de naleving zoals bedoeld in art. 8 jo 24 van het richtlijnvoorstel de vergunninghouder zou moeten rapporteren over de vergelijking tussen de werking van de installatie en het nieuwe BREF. De bewijslast (werkt de inrichting conform de beste beschikbare technieken volgens uit de nieuwe BREF) zou dan in eerste instantie bij de vergunninghouder worden gelegd. Dit vergt een inhoudelijke wijziging van de Wm. Uiteraard zal hier een redelijke termijn moeten worden gekozen.



## HOOFDSTUK

## 5 Afronding

In dit rapport is gekomen tot een aanzet voor wijziging van de Wet milieubeheer op het punt van de actualisatie van de milieuvergunning door middel van een ambtshalve wijziging. Het klassieke instrument van de milieuvergunning is onderhevig aan het nadeel dat het in principe een bevriezend karakter heeft: de vergunning geeft aan wat de verplichtingen zijn van de exploitant, en bij belangrijke nieuwe ontwikkelingen zal vaak een aanpassing van de vergunning moeten plaatsvinden. Het doorvoeren van nieuwe technieken of werkwijzen zal in beginsel tot extra kosten leiden voor de exploitant. In zijn algemeenheid gesteld heeft het bevoegd gezag dan ook moeite om tot een effectieve actualisatie van milieuvergunningen te komen. De ingebrekestelling van Nederland in het kader van de IPPC-richtlijn is in dit verband illustratief: de actualisatie van het milieuvergunningenbestand zodanig dat deze IPPC-conform is, was niet tijdig gereed. Bij een tekortschietende actualisatie van de milieuvergunningen wordt het milieubelang minder beschermd dan mogelijk zou zijn.

Mogelijk is er overigens een prikkel voor de exploitant om milieuschade te voorkomen zoals bedoeld in titel 17.2 Wet milieubeheer of op basis van andere milieuregelgeving, met name indien de exploitant zelf de kosten van preventie en herstel van milieuschade dient te dragen. Echter, een uitzondering op deze basisregel is dat het bevoegd gezag kan afzien van deze financiële plicht indien de schade is veroorzaakt door een activiteit, emissie of gebeurtenis die op het tijdstip dat deze plaatsvond uitdrukkelijk was toegestaan en geheel in overeenstemming was met de aan een vergunning verbonden voorschrift, en indien deze kosten redelijkerwijs gezien niet of niet geheel ten laste van de exploitant moeten blijven. Deze regel, waarvan de betekenis nader zal moeten uitkristalliseren, kan wellicht een prikkel betekenen voor een exploitant om een “ruime” vergunning te bepleiten en te behouden, en zal hem wellicht niet aanmoedigen om tot aanscherping over te gaan en om zich constructief op te stellen terzake een ambtshalve wijziging. Deze en andere beweegredenen aan de zijde van de exploitant om in verband met de aanscherping van een vergunning zouden overigens nader kunnen worden onderzocht.

Bijzonder is voorts de in Nederland ontwikkelde jurisprudentie waarin het bevoegd gezag wordt belemmerd om bij een actualisatie af te wijken van de grondslag van de aanvraag. Het intrekken van een vergunning is evenwel een zeer ingrijpend middel en daarmee ook niet passend voor de meeste gevallen.



Het richtlijnvoorstel industriële emissies biedt een gelegenheid om de regels inzake het actualiseren van milieuvergunningen opnieuw te doordenken en te verbeteren. Uiteraard dient hier niet eenzijdig en instrumentalistisch naar de positie van het bevoegd gezag gekeken te worden, maar moeten ook de belangen van de exploitant in ogenschouw worden genomen. De in het richtlijnvoorstel gekozen grotere verantwoordelijkheid voor de exploitant houdt met name in dat deze de benodigde gegevens zal moeten verschaffen voor een actualisatie. Uiteraard zal de bevoegdheid van de overheid om deze gegevens te verlangen begrensd worden door rechtsbeginselen, met name de eis van evenredigheid. Niettemin past het in lijn met de in art. 1.1a Wm neergelegde gedachte van de zorgplicht dat een exploitant zich moet afvragen welke maatregelen redelijkerwijs getroffen kunnen worden ter afwending van milieuverontreiniging. Duidelijk is dat in het richtlijnvoorstel industriële emissies een groter accent komt te liggen op de actualisatie van vergunningen, zowel aan nieuwe BREFs als bijvoorbeeld ook in het geval een milieukwaliteitsnorm wordt overschreden.

In de paragrafen 2.7 en 4.5 van dit rapport is ter zake het actualiseren van vergunningen gerapporteerd wat de belangrijke voorzieningen zijn van het richtlijnvoorstel industriële emissies en welke verbeteringen overdacht zouden kunnen worden bij de implementatie van die richtlijn (uitgaande van de tekst van het richtlijnvoorstel) in de Wet milieubeheer. De belangrijkste nieuwe instrumenten zouden zijn (1) het vormgeven van een actualiseringbesluit en (2) het creëren van de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om bij een benodigde ambtshalve wijziging de grondslag van de aanvraag te verlaten. Belangrijk punt bij dat laatste is dat de exploitant eerst de mogelijkheid krijgt om een aanvraag tot wijziging in te dienen. Indien de exploitant daartoe in gebreke blijft, kan het bevoegd gezag een ambtshalve wijziging doorvoeren met de mogelijkheid om de grondslag van de aanvraag te verlaten. De vraag of bij een actualisatie van een vergunning waarbij wordt afgeweken van de grondslag van de aanvraag zou moeten leiden tot een nadeelcompensatie vergt nader onderzoek, maar verwacht zou mogen worden dat dit alleen in uitzonderingssituaties zou plaatsvinden. Bovendien biedt het richtlijnvoorstel in art. 16, derde lid, de mogelijkheid om in specifieke gevallen af te wijken van de emissiegrenswaarden die eigen zijn aan de in de BREFs beschreven beste beschikbare technieken. Ook in deze gevallen zal bij het verschijnen van een nieuw BREF niettemin een toetsing voor bijstelling moeten plaatsvinden.

Voorts merken wij op dat dit onderzoek gecompleteerd zou moeten worden met een aanvullend onderzoek inzake de mogelijke verruiming van de bevoegdheid om een tijdelijke vergunning te verlenen. Deze ingrijpende maatregel, die wellicht een uitkomst zou bieden voor specifieke situaties, ruimer dan nu het geval is, verplicht immers een bedrijf om met een nieuwe aanvraag te komen. Voor zover ons bekend is, is de regeling van art. 8.17 Wm langere tijd niet nader bezien of geëvalueerd.

Het praktijkonderzoek in hoofdstuk 3 heeft laten zien dat bevoegde gezagen het doorvoeren van een ambtshalve wijziging vermijden; het heeft de voorkeur dat bedrijven zelf een aanvraag tot wijziging indienen.

Geconstateerd kan worden dat het richtlijnvoorstel industriële emissies een sterke nadruk legt op de noodzaak tot actualisatie, met name in geval van een nieuw of geactualiseerd BREF en bij de noodzaak te voldoen aan een milieukwaliteitsnorm, en bovendien een grotere verantwoordelijkheid legt bij de exploitant. Als constructie hebben wij voorgesteld, met name in het lastige geval van het buiten de grondslag van de aanvraag gaan, dat het bedrijf zelf een aanvraag indient indien het bevoegd gezag in het actualiseringbesluit heeft geconstateerd dat een bijstelling nodig is. Echter, bij stagnatie aan de kant van de exploitant dient het bevoegd gezag zelf uiteindelijk effectief te kunnen optreden ter verbetering van de milieukwaliteit. Een procedure tot ambtshalve wijziging zal evenwel in principe een moeizame kunnen zijn, met name bij een niet meewerkende exploitant, en het verdient aanbeveling de praktijkervaringen in deze systematisch te volgen. Ook zal hierbij nagegaan moeten worden welke belemmeringen er zijn bij het handhaven van de plicht van de exploitant om te voldoen aan het verzoek om de noodzakelijke gegevens te leveren nodig voor de toetsing van de vergunningvoorwaarden.

Ten tweede is in het praktijkonderzoek geconstateerd dat de geraadpleegde medewerkers bij bevoegde gezagen een formalisering van de toetsing of een vergunning bijgesteld moet worden niet ondersteunen. Niettemin stellen wij in dit rapport voor om het bevoegd gezag een actualiseringbesluit te laten nemen waarin wordt vastgesteld of een vergunning al dan niet moet worden bijgesteld. We kunnen ons voorstellen dat een dergelijke formalisering inderdaad niet zo zeer in het belang is van het bevoegd gezag. Overigens is de bestuurlijke last van deze formalisering vermoedelijk zeer gering: de afweging of een vergunning moet worden bijgesteld moet immers worden gedaan, het extra werk is dat dit moet worden neergelegd in een besluit. Tegen een dergelijk actualiseringbesluit zou overigens wel rechtsbescherming open moeten staan, hetgeen voorzichtig gesteld ook afgeleid kan worden uit art. 26, tweede lid, eerste volzin van het richtlijnvoorstel. Indien het actualiseringbesluit inhoudt dat de vergunning niet hoeft te worden bijgesteld, kunnen derdebelanghebbenden hiertegen in (bezwaar en) beroep. Voor zover het actualiseringbesluit inhoudt dat er een bijstelling moet plaatsvinden, kan dit als een voorbereidingsbesluit worden gezien niet afzonderlijk vatbaar voor (bezwaar en) beroep.<sup>128</sup> De volgende stap is dan dat de exploitant een aanvraag tot wijziging indient, teneinde de vergunning in overeenstemming te laten staan met de voorwaarden van de richtlijn. Blijft de exploitant in gebreke, dan volgt een ambtshalve procedure van de kant van het bevoegd gezag, met de mogelijkheid om de grondslag van de aanvraag te verlaten. Dat laatste zal een moeilijk punt blijven, en niet altijd een oplossing kunnen zijn ook vanwege het feit dat het voor een bestuursorgaan in sommige gevallen in technische of praktische zin onuitvoerbaar kan zijn om te bepalen hoe een installatie in afwijking van de aanvraag vormgegeven zal moeten worden, in welk geval wellicht dan toch tot intrekking van de vergunning zal moeten worden overgegaan. Hierover zal, indien deze bevoegdheid inderdaad wordt gecreëerd, nadere informatie moeten worden ingewonnen terzake de uitvoerbaarheid in de praktijk.

<sup>128</sup> Zie art. 6:3 Awb.

De hierboven beschreven vernieuwingen leiden ons inziens tot een evenwichtigere taakverdeling tussen bestuur en bedrijf. Het bestuur krijgt meer handvatten om het bedrijf aan te zetten om informatie te leveren, en om de vergunning indien nodig te actualiseren. Het nationale bestuursrecht, met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de mogelijkheid van toetsing door de bestuursrechter, dient als waarborg dat in casu geen onevenredige machtsuitoefening zou ontstaan door het bestuur. Het actualiseringbesluit fungeert als een waarborg voor derden om in geval van een vermoeden van tekortschietend optreden dit bespreekbaar te maken via bezwaar, en te laten toetsen door de rechter. Bovendien is dit actualiseringbesluit ook een middel om in het kader van interbestuurlijk toezicht na te gaan hoe de decentrale overheden omgaan met hun verantwoordelijkheid om de vergunningsvoorwaarden regelmatig te toetsen. Over de vraag hoe de nationale overheid de decentrale overheden op dat punt moet bewaken geeft het richtlijnvoorstel logischerwijze geen regel, aangezien dat behoort tot de autonomie van de lidstaat. Het ligt evenwel voor de hand, ook gelet op het geconstateerde gebrek aan systematisch inzicht bij het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingen, om bij de implementatie van de richtlijn industriële emissies ook op dat punt te bezien hoe de naleving van de in art. 22 van richtlijnvoorstel industriële emissies neergelegde actualisatieplicht daadwerkelijk plaatsvindt. Eventueel opduikende juridische en organisatorische knelpunten zullen dan alsnog moeten worden opgepakt.

## COLOFON

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

Maart 2009

Auteur(s):

Mw. mr. M.N. Boeve

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Mw. mr. drs. M.A. Poortinga

Mw. prof. mr. R. Uylenburg

Secretariaat STEM

ARCADIS Nederland BV

De heer drs. ing. Charles Nijssen

Postbus 264

6800 AG Arnhem

Tel 026 3778 277

Fax 026 4457 549

[www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl)

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

